



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Når staten lærer

En historisk og komparativ analyse af statslig policy læring og betydningen heraf for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Sverige, Norge og Danmark fra 1970 til 2011

Breidahl, Karen Nielsen

Publication date:
2012

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Breidahl, K. N. (2012). *Når staten lærer: En historisk og komparativ analyse af statslig policy læring og betydningen heraf for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Sverige, Norge og Danmark fra 1970 til 2011*. Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Når staten lærer

En historisk og komparativ analyse af statslig policy læring og betydningen heraf for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Sverige, Norge og Danmark fra 1970 til 2011



Karen Nielsen Breidahl

Ph.d.-afhandling, maj 2012

CCWS, Institut for Statskundskab

Aalborg Universitet

Forord

En af hovedpointerne i nærværende Ph.d.-afhandling er, at stater kan lære af fortiden, herunder af egne og andres erfaringer, hvis de rigtige betingelser er til stede. Også mit eget Ph.d.-forløb – fra april 2009 til maj 2012 - kan betegnes som en lang læringsproces: Et langt, udfordrende og ikke mindst spændende læringsforløb.

Jeg vil i den forbindelse gerne benytte lejligheden til at takke en række personer, som har bidraget til at facilitere dette forløb og den tilhørende læringsproces, på bedste vis.

At gennemføre et historisk og komparativt studie som dette, har fordret et nærmere kendskab til ikke blot mit eget land, men også nabolandene Sverige og Norge. Jeg vil derfor både takke Eskil Wadensjö ved SOFI, Stockholms universitet, og Bjørn Hvinden ved NOVA, Oslo, for, at have faciliteret nogle gode forskningsophold. En række interviewpersoner fra Sverige, Norge og Danmark har, til stor gavn for projektet, været velvillige til at stille op til interview – 18 travle personer – hvilket jeg gerne vil takke dem alle for.

Jeg vil selvfølgelig også gerne takke alle mine gode kollegaer ved Institut for Statskundskab – ikke mindst kollegaerne ved CCWS. Det har været en stor glæde at gå på arbejde hver dag og dem der siger, at Universitetsverdenen er for 'små grå mus', der gemmer sig på kontorerne og afskyr al social kontakt, kan godt tro om igen. Ellers burde de komme på forskningsophold på Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Nogle gange har det endda været nødvendigt at lukke døren og arbejde hjemme for at undgå social kontakt. Det vil jeg især takke mine to forhenværende 'gangnaboer' for – Thomas og Søren. Mange hyggelige stunder har fundet sted på 'In' gangen. Jeg vil også gerne takke Janne Seemann for, at hun til sidst i processen – som altid - fandt plads i kalenderen til at høre på mine teoretiske spekulationer med mere.

Særligt vil jeg gerne takke mine to loyale og kompetente Ph.d.-vejledere for et godt samarbejde gennem hele processen: Min bivejleder - Anette Borchorst – har gennem hele processen bidraget med kompetente indspark fra hendes store viden på området og ikke mindst gode og kritiske spørgsmål. Og så er det herligt at have en bivejleder, der gider involvere sig i videnskabsteoretiske tvister, hvilket har været meget lærerigt. Endelig er der selvfølgelig min hovedvejleder – Christian Albrekt Larsen – som har været yderst loyal, engageret og været en uundværlig støtte gennem hele processen. Gang på gang har han fundet sig i at læse stakkevis af lange – og til tider – tørre udkast og samtidig formået at møde velforberedt op til hvert eneste møde. Imponerende. Særligt her sidst i forløbet, hvor Ph.d. afleveringen faldt sammen med graviditet og termin, har støtten været uundværlig.

Også min mor skal have en stor tak for – som så mange gange før – at have læst det hele igennem i afslutningsfasen og for løbende at komme med opmuntrende ord. Sidstnævnte gælder også min far, som også skal have stor tak for dekorationen af forsiden.

Sidst med ikke mindst vil jeg gerne takke min kære kæreste, Martin, for hjælp og støtte gennem hele processen. I min teoretiske analyseramme refererer jeg til vigtigheden af, at der er et 'læringsrum' til stede for, at der kan bedrives statslig policy læring -rammevilkårene skal så at sige være i orden. Tilstedeværelsen af et læringsrum har for mit eget vedkommende på hjemmefronten været faciliteret på bedste vis – bedre end man kan drømme om. Det har ikke blot været tilfældet nogen gange – men gennemgående – og har både gjort sig gældende i forhold til det fysiske og det psykiske 'læringsrum'. Ikke mindst her i afslutningsfasen har hjælpen og støtten været stor. Det vil jeg aldrig glemme og mon ikke, der efterhånden er blevet sparet noget op på 'kontoen'.

Endelig vil jeg gerne takke lille Olivia inde i maven, som i skrivende stund sparker og gerne vil ud - og som også snart kommer det. Selvom hendes tilstedeværelse inde i maven har betydet, at jeg har måttet give afkald på spandevise af kaffe, som ellers plejer at have holdt mig vågen de sene nattetimer, så har hun for alvor givet mig en indsigt i, hvad en 'rigtig' deadline er for en størrelse. Desuden har det været herligt at få et 'indre spark', når skrivningen blev for langsommelig.

Karen Nielsen Breidahl

Aalborg, maj 2012

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1: AFHANDLINGENS PERSPEKTIV OG PROBLEMSTILLING	1
1.1 DEL I: INDKREDSNING AF UDVIKLINGSTRÆKKENE PÅ DET STATSIGE POLICY NIVEAU 1970 - 2011	6
1.2 DEL II: HVAD KAN FORKLARE BEVÆGELSEN MOD KONVERGENS?	9
1.3 INDVANDRERBEFOLKNINGENS STØRRELSERORDEN, SAMMENSÆTNING OG ARBEJDSMARKEDSDELTAGELSE	11
1.4 DET DOKUMENTARISKE MATERIALE	18
1.5 AFHANDLINGENS OPBYGNING OG DE ENKELTE KAPITLER	20
KAPITEL 2: LITTERATURGENNEMGANG	21
2.1 HVAD KENDETEGNER INDVANDRERPOLITIKKEN I SVERIGE, NORGE OG DANMARK?	21
2.2 FORSKELLE VS. LIGHEDER PÅ DEN FØRTE INDVANDRERPOLITIK?	25
2.3 OPSAMLING	30
DEL I	31
KAPITEL 3: DET ANALYTISKE BEGREBSAPPARAT OG ANALYSESTRATEGIEN	31
3.1 DET ANALYTISKE BEGREBSAPPARAT	31
3.2 ANALYSESTRATEGI	34
KAPITEL 4: UDVIKLINGSTRÆKKENE PÅ DET STATSIGE POLICY NIVEAU 1970 - 2011	37
4.1 SVERIGE	37
4.2 NORGE	50
4.3 DANMARK	60
4.4 OPSUMMERING	72
DEL II	89
KAPITEL 5: DESIGNOVERVEJELSER OG ALTERNATIVE FORKLARINGER	89
5.1 FORSKNINGSDESIGNET	89
5.2 DET STRUKTURFUNKTIONALISTISKE PERSPEKTIV	92
5.3 POLITISKE MAGTKONSTELLATIONER OG INDFLYDELSEN FRA NY-HØJRE PARTIER	94
5.4 ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKENS INSTITUTIONELLE RAMMEVILKÅR	99
5.5 INDVANDRERPOLITIKKENS PRINCIPPER PÅ MÅLFORMULERINGSNIVEAUET	104
5.6 HVORFOR STATSIG POLICY LÆRING?	112
KAPITEL 6: DEN TEORETISKE ANALYSERAMME	115
6.1 DET VALGTE PERSPEKTIV	116
6.2 DEN TEORETISKE ANALYSERAMME	124
KAPITEL 7: ANALYSESTRATEGI – DEL II	138
7.1 DET EMPIRISKE MATERIALE	140
7.2 METODISKE UDFORDRINGER	142
KAPITEL 8: POLICY LÆRINGENS MULIGHEDSBETINGELSER	144
8.1 SVERIGE	144
8.2 NORGE	150
8.3 DANMARK	156
8.4 DE TRANSNATIONALE LÆRINGSVILKÅR	164
8.5 MULIGHEDSBETINGELSERNE – TILTAGENDE ENSARTETHED?	165
KAPITEL 9: MANGFOLDIGHEDEN AF TILTAG – INDVANDRERBEFOLKNINGEN MERE GENERELT	167
9.1 SVERIGE	167
9.2 NORGE	183

9.3 DANMARK	202
KAPITEL 10: BRUGEN AF PLIGT – OG INCITAMENTSSTRATEGIEN OVERFOR NYANKOMNE	225
10.1 DANMARK: LATE-COMER OG FIRST-MOVER	226
10.2 NORGE: POLICY LÆRINGENS HØJBORG	244
10.3 SVERIGE: FIRST-COMER OG LAST-MOVER	256
KAPITEL 11: BETYDNINGEN AF STATSIG POLICY LÆRING FOR BEVÆGELSEN MOD KONVERGENS	268
11.1 INDSATSEN OVERFOR INDVANDRERBEFOLKNINGEN GENERELT	269
11.2 BRUGEN AF DEN OBLIGATORISKE PLIGTSTRATEGI OVERFOR NYANKOMNE	274
11.3 FRAVÆRET AF STATSIG POLICY LÆRING OG ALLIGEVEL KONVERGENS?	278
KAPITEL 12: KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING	280
12.1 DEL I: UDVIKLINGEN PÅ DET STATSIGE POLICY NIVEAU	281
12.2 DEL II: BETYDNINGEN AF STATSIG POLICY LÆRING?	284
12.3 PERSPEKTIVERING – FORMÅLSRATIONALITET OG STATSIG POLICY LÆRING?	293
 LITTERATUR OG OFFENTLIGE DOKUMENTER	 297
OFFENTLIGE DOKUMENTER – SVERIGE	307
OFFENTLIGE DOKUMENTER – NORGE	310
OFFENTLIGE DOKUMENTER – DANMARK	312
 DANSK RESUMÉ	 315
ENGLISH SUMMARY	318

Kapitel 1: Afhandlingens perspektiv og problemstilling

Indvandrerbefolkningens størrelse i de skandinaviske lande har siden 1960erne været støt stigende. Som følge heraf har befolkningssammensætningen i Sverige, Norge og Danmark ændret sig fra at være forholdsvis kulturelt homogen - tilbage i 1950erne/1960erne - til en langt større grad af etnisk heterogenitet i starten af det 21. århundrede. Særligt flygtningestrømmene i 1980erne og 1990erne, som følge af politisk uro, fattigdom og krig i store dele af verden, var med til at ændre de skandinaviske samfund – og en række andre europæiske - i en mere etnisk heterogen retning. I 2010 udgjorde den relative andel af personer med indvandrerbaggrund i Sverige, Norge og Danmark henholdsvis 15, 11 og 7,5 % af den samlede befolkning – i 1980 så situationen betydeligt anderledes ud (henholdsvis 7,5 - 2,9 og 2,6)(figur 1.3, afsnit 1.3).

Disse udviklingstræk er ikke gået ubemærket hen og et af de spørgsmål, der er blevet rejst på baggrund heraf, er hvordan disse forandringer har påvirket de europæiske velfærdsstater generelt, og de skandinaviske specifikt? Førstnævnte problemstilling har været genstand for stor forskningsmæssig interesse, bl.a. med fokus på om den folkelige opbakning til velfærdsstaten og dens generøsitet er blevet undermineret, om vi har set tendenser til velfærdschauvinisme, hvorvidt principperne om socioøkonomisk lighed er blevet udfordret af principper om anerkendelse af forskelligheder etc. Store og komplekse spørgsmål, hvor delvist modsattede konklusioner er blevet draget (se bl.a. Larsen, 2010; Alesina & Glaeser, 2005; Crepaz & Damron, 2009; Breidahl, 2011a; Kymlicka & Banting, 2006; Larsen, 2010; Bay & Pedersen, 2006; Mau & Burkhardt, 2009; Andersen, 2007; Taylor, 1994).

Den eksisterende forskning om indvirkningen af indvandringen på de skandinaviske velfærdsstater har i høj grad kredset om, hvorvidt Sverige, Norge og Danmark har reageret ens eller forskelligt på 'indvandrerfænomenets' indtog: Den gennemgående konklusion i den eksisterende litteratur har indtil nu været, at de tre lande har reageret meget forskelligt på efterkrigstidens indvandringsskud (Brochmann & Hagelund, 2010c; Jørgensen, 2006b): Danmark er blevet fremhævet som 'outlieren', der har strammet den indvandrerkritiske retorik og politikken overfor flygtninge og indvandrere gennem 1990erne og 2000erne (Jørgensen, 2006a; Jørgensen, 2006b; Holm, 2007). En udvikling, der særligt er blevet sammenkædet med ny højre partiet - Dansk Folkeparti – og dets store indflydelse på den borgerlige regerings førte politik fra 2001 til 2011 (se bl.a. Green-Pedersen & Krogstrup, 2008; Green-Pedersen & Odum, 2008; Almark, 2007). I den anden ende finder vi Sverige, som er blevet idealiseret som et progressivt land baseret på diversitet, pluralisme og etnisk ligestilling (se bl.a. Jørgensen, 2006b; Hedetoft, 2006; Almark, 2007). En linje der er blevet sammenkædet med fremherskende indvandrerpolitiske principper om multikulturalisme, bekæmpelse af strukturel diskrimination etc. (se bl.a. Borevi, 2002; Jørgensen, 2006b; Dahlström, 2004). Størstedelen af denne litteratur har haft et diskursanalytisk afsæt, hvorfor der har været meget fokus på, hvad der er blevet sagt – hvordan politiske målsætninger og

principper gennem årene er blevet begrundet, italesat og diskuteret - og i mindre grad på, hvad der er blevet gjort.

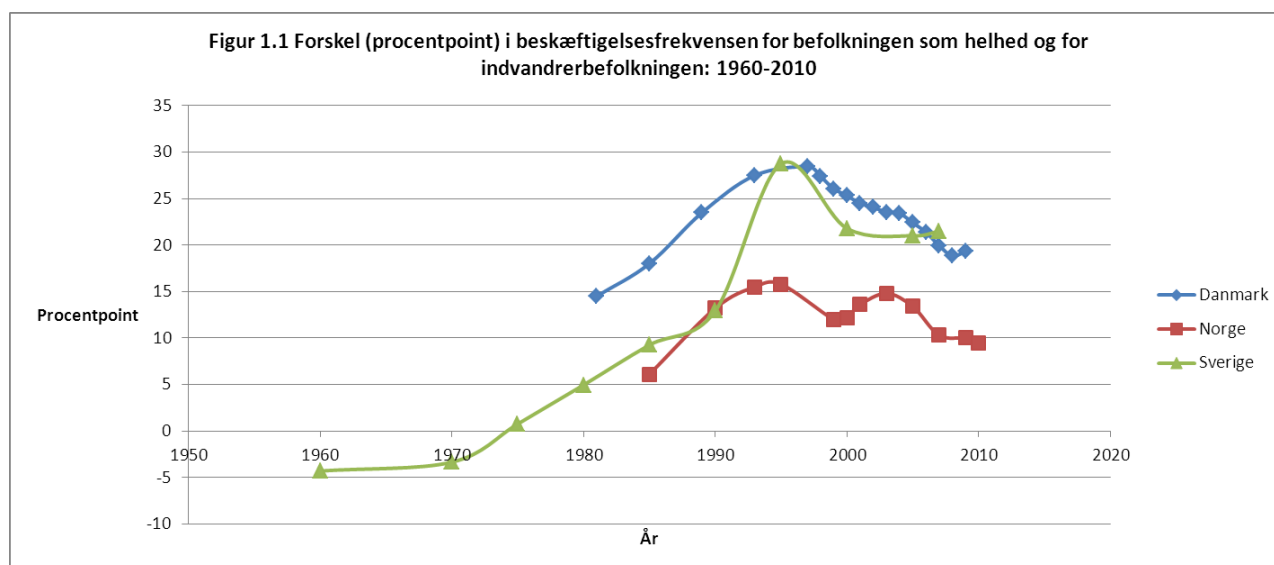
I de senere år er det blevet bemærket, at de mærkbare forskelle på Sverige og Danmark på det retoriske – og diskursive niveau, herunder måden hvorpå de to lande omtaler og begrundet indvandrerspørgsmålet, ikke nødvendigvis er så åbenlyse, når målsætningerne omsættes til de implementerede politikker og de konkrete, målbare effekter af integrationen – hvilket er blevet beskrevet som en diskrepans mellem 'praktisk konvergens' på den ene side og 'diskursiv divergens' på den anden (Hedetoft, 2006: 309-407; se også Brochmann & Hagelund, 2010c: 354; Soininen, 1999). Hvori denne diskrepans mere præcist består, er dog ikke på systematisk vis blevet undersøgt nærmere (se dog Olwig, 2011), og spørgsmålet er da også om en eventuel diskrepans er så overraskende, når klassiske pointer indenfor organisations – og implementeringslitteraturen tages i betragtning (se bl.a. Meyer & Rowan, 1977; Brunsson, 1989; Pressman & Wildavsky, 1973; Lipsky, 1971). Det er således en klassisk pointe, at der kan være langt fra politiske intentioner til konkrete effekter af politiske tiltag.

Det er dog blevet taget for givet i den eksisterende litteratur, at det statslige policy niveau - de konkrete indvandrerpolitiske tiltag og benyttede virkemidler – afspejler samfundets dominerende diskurser og den statslige retorik. En slutning der mere eller mindre implicit er blevet draget, uden at sammenhængen har været genstand for nærmere empirisk afdækning (Hedetoft, 2006; Brochmann & Hagelund, 2010c; Jørgensen, 2006a). Det er slutninger, som jeg stiller mig tvivlende overfor. Udover at vi har at gøre med tre velfærdsstater, som har en række velfærdsstatslige træk tilfælles (Brochmann & Hagelund, 2010; Greve, 2007; Siim & Borchorst, 2008), hvilket også må formodes at have betydning for det statslige instrumentvalg, er det en overset pointe i meget af den indvandrerpolitiske litteratur, at staten - som organisation og aktør - ikke blot er en afspejling af de politiske, diskursive og samfundsmæssige omgivelser, men også kan agere mere eller mindre selvstændigt. Den begrænsede interesse for staten er bemærkelsesværdig taget statens størrelsesorden, kapacitet og lange historie som kollektiv problemløser i de skandinaviske lande i betragtning. Endelig så har et studie af indvandrerpolitikens udvikling i Sverige fra 1964 og frem til 2000 vist, at der gennemgående har været en diskrepans mellem, hvad der er blevet sagt på det statslige retoriske niveau og hvad der er blevet gjort: Mens principperne bag de indvandrerpolitiske programmer på det statslige policy niveau stort set ikke ændrede sig fra deres grundlæggelse i 1960'erne og 1970'erne og frem til 2000, har de indvandrerpolitiske målsætninger i samme tidsperiode været oppe til revision og blevet ændret flere gange (Dahlström, 2004).

Med henblik på at forfølge disse antagelser nærmere vil jeg i nærværende Ph.d. afhandling undersøge, hvordan de skandinaviske velfærdsstater har forsøgt at håndtere 'indvandringsfænomenet' på det *statslige policy niveau* (output) fra 1970'erne og frem til i dag (2011). Med det statslige policy niveau er det helt afgørende at sondre mellem udlændingepolitikken (også benævnt kontrol – eller *indvandringspolitikken* – de eksterne forhold)

overfor indvandrerpolitikken¹ (de interne forhold). Staten har helt andre beføjelser og kontrolmuligheder, når det kommer til at påvirke den bosiddende indvandrerbefolknings levevilkår end den har i forhold til udøvelsen af kontrolpolitikken (pga. den europæiske union etc.).

Endvidere er det vigtigt at sondre mellem forskellige indvandrerpolitiske områder. Siden indvandringen gjorde sit indtog i efterkrigstiden, har de skandinaviske lande stået overfor en række problemstillinger. Her har det at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet på linje med majoritetsbefolkningen siden 1980'erne fremstået som en af mest presserende indvandrerpolitiske udfordringer i Sverige, Norge og Danmark, og i dag udarbejdes der stort set ingen politiske/statslige dokumenter på det indvandrerpolitiske område, uden at dette område fremhæves som helt afgørende og er genstand for stor opmærksomhed. Og af god grund: Siden slutningen af 1970'erne og frem til midten af 1990'erne er beskæftigelsesgabets – beskæftigelsesfrekvensen blandt indfødte fratrasket beskæftigelsesfrekvensen² blandt personer med indvandrerbaggrund – steget støt. Herefter er det faldet en smule – i varierende grad - på tværs af landene, men udfordringen fremstår og italesættes stadig som meget presserende (se figur 1.1).



Kilder: Sverige (Bevelander (1999:452) for perioden 1960-1990; For 1995-2007 – SCB og egne beregninger, Norge (SSB 29. august 1996; NOU 2011, 14, egne beregninger) og Danmark (Statistikbanken, egne beregninger) (bilag 1 for en nærmere diskussion af det benyttede statistiske baggrundsmateriale).

Man kan diskutere, hvor stort problemet er, men uanset hvad er det mit afsæt, at denne indvandrerpolitiske udfordring berører og har snitflader til nogle af velfærdsstatens største problemstillinger, herunder velfærdsstaternes bæredygtighed, opretholdelsen (eller manglen

¹ Nogle gange benyttes indvandrerpolitik synonymt med integrationspolitik, hvilket dog ikke vil være tilfældet her.

² Senere i kapitlet og i bilag 1 vender jeg tilbage til de specifikke udviklingstræk og de metodiske forhold. Bl.a. argumenteres der for, at det skal tages i betragtning, at det forholdsvis store beskæftigelsesgab selvfølgelig skal ses i lyset af, Sverige, Norge og Danmark i en årrække har kunnet bryste sig ved at have nogle af verdens højeste deltagesprocenter på arbejdsmarkedet, hvor særligt kvindernes ligger i den høje ende (Breidahl, 2011b).

herpå) af principper vedrørende lighed og universalisme etc. Problemstillinger der er særligt aktuelle i en skandinavisk velfærdsstatslig kontekst. Dermed ikke sagt at andre integrationssfærer ikke er vigtige, men en forudsætning for at blive en fuldgyldig medborger i det aktive medborgerskabs tidsalder – med de rettigheder som det indbefatter – er at den enkelte deltager på arbejdsmarkedet (Johansson & Hvinden, 2007). Herudover er det min antagelse, at indvandrerbefolkningens deltagelse på arbejdsmarkedet har afgørende betydning for opretholdelsen af et 'sammenhængskraftigt samfund', da majoritetsbefolkningens accept af en kulturel heterogen befolkning også må formodes at afhænge af indvandrerbefolkningens arbejdsmarkedsdeltagelse.

Hvis ét indvandrerpolitisk område skal vælges ud som et eksempel på, hvordan de skandinaviske velfærdsstater har forsøgt at håndtere 'indvandringsfænomenet' på det statslige policy niveau fra 1970'erne og frem til i dag (2011), er den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken derfor et oplagt bud. Her har vi tilmed at gøre med et område, som fra forskningsmæssigt hold ikke har været omgærdet med megen interesse. I denne afhandling zoomes der derfor specifikt ind på den 'arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken' i Sverige, Norge og Danmark - *målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser på statsligt niveau, der har til hensigt at få indvandrere i arbejde*.

I afhandlingens **Del I** analyseres udviklingstrækkene på det statslige policy niveau fra 1970 til 2011: Der vil både være fokus på forskellene og lighederne samt udviklingstendenserne over tid med henblik på en vurdering af, om udviklingen er gået i retning af 'konvergens' eller 'divergens'. Udviklingstræk der kan være svære at definere og ikke mindst indkredse empirisk, og som fordrer et stort empirisk forarbejde. På baggrund af den empiriske analyse argumenterer jeg for, at selvom de tre lande er blevet anset som meget forskellige på det flygtninge-indvandrerpolitiske område, så har den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken på det statslige policy niveau fra 1970 til 2011 bevæget sig i den samme retning – i retning af konvergens. En overraskende konklusion taget den eksisterende litteratur i betragtning (Brochmann & Hagelund, 2010; Djuve & Kavli, 2007). Det var også en konklusion som brød med mine egne forudtagne antagelser.

Hvad kan forklare denne bevægelse i retning af konvergens (den afhængige variabel), og hvad har drevet udviklingen i politikens indhold? Dette mere teoretiske spørgsmål er afsættet for afhandlingens **Del II**: I tråd med mine ovenfor omtalte antagelser om, at det der foregår i staten ikke blot er en afspejling af samfundsniveauet vil de historiske udviklingstræk på det statslige policy niveau blive analyseret med afsæt i et statscentreret perspektiv på policy læring, hvilket indbefatter et særligt teoretisk syn på staten og policy læring, som uddybes nærmere. Bevægelsen mod konvergens rejser tvivl om, hvorvidt den førte indvandrerpolitik på det statslige policy niveau alene er blevet drevet frem af politiske principper på målformuleringsniveauet og/eller de politiske partiers vælgerstrategiske hensyn og magtpolitiske interesser. Har vi overset, at indvandrerpolitik, herunder den arbejdsmarkedsrettede del, ikke blot er et spørgsmål om

'powering' men *også* om at drage erfaringer, indsamle viden og om at lære fra fortidens fejltagelser og succeser i regi af staten. Som jeg argumenterer for senere i dette kapitel er der flere grunde til at antage, at netop den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken gennem årene har været genstand for mere pragmatiske læringsrationaler.

Udover at det i sig selv er interessant at studere indvandringsfænomenets indvirkning på de skandinaviske velfærdsstater (Sverige, Norge og Danmark) – da landene på det indvandrerpolitiske område er blevet fremhævet som meget forskellige, mens de på den anden side har en række velfærdsstatslige træk tilfælles³ - så er de tre lande udvalgt som empiriske cases, da de alle er kendetegnet ved et stort statsapparat, hvor embedsmændenes ansættelsesforhold er bundet op på staten (og ikke den siddende regering), hvilket må antages at have skabt gunstige rammer for statslig policy læring.

Den resterende del af kapitlet uddyber ovenstående rationaler og fremførte argumenter: Først præsenteres afhandlingens Del I og derefter Del II nærmere. Derefter følger en beskrivelse af udviklingen i indvandrerbefolkningens størrelse, sammensætning og tilknytning til arbejdsmarkedet – både med fokus på de overordnede udviklingstræk og de historiske forskelle landene imellem. Herefter vendes blikket mod afhandlingens centrale empiriske materiale. Afslutningsvis gives der et samlet overblik over afhandlingens enkelte kapitler.

³ Alle er således blevet betegnet som generøse, universelle og kvindevenlige velfærdsstater med en sammenpresset lønstruktur, generelt høje offentlige ydelsesniveauer, stærke fagforeninger. Endvidere har vi at gøre med tre velfærdsstater, der traditionelt er blevet ansat som meget ambitiøse, når det gælder efterlevelsen af idealer om solidaritet, lighed og omfordeling (Brochmann & Hagelund, 2010c; Greve, 2007; Siim & Borchorst, 2008).

1.1 Del I: Indkredsning af udviklingstrækkene på det statslige policy niveau 1970 - 2011

Undersøgelsesspørgsmål 1: *Hvilke målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser på statsligt niveau, med henblik på at få indvandrere i arbejde, er blevet introduceret i perioden 1970-2011, og i hvilken retning er udviklingen gået?*

Med afsæt i en indkredsning af udviklingstrækkene på det statslige policy niveau indenfor landene, drages der komparative paralleller med henblik på en kortlægning af de overordnede udviklingstræk: Er der sket en bevægelse mod konvergens eller mod divergens?

Forskningen på det indvandrerpolitiske område i de skandinaviske lande har været omgærdet med nogen begrebsmæssig forvirring, bl.a. i forhold til analyseniveauet. I den forbindelse er der blevet refereret til 'praksisniveauet', hvilket er en flertydig betegnelse, som nogle gange refererer til det modsatte af diskurser, andre gange til hvordan offentlige politikker implementeres og møder borgerne og endelig er betegnelsen også blevet benyttet synonymt med politikken virkninger (Andersen, 2008; Hedetoft, 2006; Brochmann & Hagelund, 2010c). Mit afsæt er, at det er helt afgørende at være tydelig omkring det anlagte analyseniveau, før der kan drages slutninger om såvel forskelle og ligheder som bevægelser mod konvergens vs. divergens. Mit analyseniveau er, som nævnt, det statslige policy niveau og dermed 'output' forstået som de politiske virkemidler (tiltag, policy instrumenter etc.). I kapitel 3 præsenteres det analytiske begrebsapparat, der vil blive anvendt til - historisk og komparativt - at indkredse udviklingstrækkene. Med statslige tiltag refereres der både til dem, der er udformet direkte i centraladministrationen og tiltag finansieret af statslige midler, f.eks. kommunale forsøgsordninger, midlertidige projekter etc. Det afgørende kriterium er, om staten er indblandet i iværksættelsen heraf. Lokalt finansierede projekter samt outcome og implementeringsniveauet har jeg derfor ikke interesse for.

Med '**målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere**' (eller den mere mundrette betegnelse 'den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken') refereres der til de virkemidler (policies, instrumenter, tiltag og indsatser,) der fra 1970 og frem til 2011 er blevet taget i brug med henblik på at understøtte indvandrerbefolkningens tilknytning og deltagelse på arbejdsmarkedet. Dvs. politikker der sigter mod at få indvandrere - som af den ene eller anden grund står udenfor arbejdsmarkedet - ind på arbejdsmarkedet. Uddannelsestiltag og sprogundervisning, som ikke direkte har et arbejdsmarkedsrettet sigte, er som udgangspunkt ikke medtaget, velvidende at de også udgør et vigtigt element i den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Betegnelsen 'indvandrere' dækker over en række forskellige kategorier, herunder gæstearbejdere, forskellige flygtningekategorier, asylansøgere, familiesammenførte, illegale indvandrere etc., der er underlagt forskellige vilkår og rettigheder. Når der refereres til *indvandrere* menes dermed personer med udenlandsk baggrund (født i et andet land) med opholdstilladelse

(midlertidigt/permanent), hvilket dækker over en række grupper, herunder bl.a. nyankomne, ægtefælleforsørgede, modtagere af kontanthjælp, dagpenge etc..

Det er en metodisk og empirisk udfordring at indkredse udviklingstrækkene på dette indsatsområde over tid og på tværs af lande, da en mangfoldighed af tiltag og virkemidler er blevet taget i brug gennem årene jf. kapitel 3 og 4. Særligt har det vist sig svært at afgøre, hvornår der er tale om målrettede arbejdsmarkedsrettede tiltag, og hvornår der ikke er. Til afhjælpning af denne problemstilling tages sondringen mellem *'direkte vs. indirekte indvandrerpolitik'* i brug (Hammar, 1985): Direkte indvandrerpolitik refererer til de indsatser, som har til formål at bidrage til løsninger, som er specifikke for indvandrere, der har fået tilsagn om at blive i landet. Som konkrete eksempler herpå kan nævnes introduktionsprogrammer for nyankomne, boligspretningspolitik, modersmålsundervisning, mangfoldighedstiltag i personalepolitikken, målrettede beskæftigelsesprojekter etc. Indirekte indvandrerpolitik refererer til de rettigheder og politikker, som indvandrerbefolkningen møder, når de bosætter sig i landet, og som substantielt påvirker personer med indvandrerbaggrund (Dahlström, 2004: 32).

'These measures are not designed with only immigrants in mind; instead, they are intended to apply to all inhabitants of a country whether citizens or not. Yet they may not be applied to all inhabitants in the same way, i.e. there may be discrimination, both positive and negative, in allocation of resources and opportunities. When general public policy affects immigrants substantially, we talk about 'indirect' immigrant policy' (Hammar, 1985: 9).

Da der i denne afhandling ikke er fokus på virkningerne af de benyttede tiltag, refererer indirekte indvandrerpolitik i denne sammenhæng til de virkemidler, der substantielt er introduceret med henblik på at få indvandrere i arbejde (de facto). Det vil i nogle sammenhænge også inkludere tiltag, som de jure (formelt) retter sig mod arbejdsløse mere generelt. Her er kriteriet, at personer med indvandrerbaggrund (personer født i udlandet) som minimum skal figurere som prioriterede målgrupper. Den *'etniske'* dimension er derfor det afgørende *'adgangskriterium'* og med *'målrettet'* menes tiltag, der befinder sig i spændingsfeltet mellem direkte og indirekte indvandrerpolitik.

Ovenstående kriterier betyder, at en bred spændvidde af tiltag er inkluderet, da der både er fokus på midlertidige enkelttiltag i den ene ende af skalaen og arbejdsmarkedsrettede indsatser i regi af introduktionsindsatsen i den anden ende. Med henblik på at få et bredt og nuanceret indtryk af, hvordan Sverige, Norge og Danmark har reageret på *'indvandringsfænomenets indtog'* i et historisk og komparativt perspektiv, har jeg anset det som nødvendigt at tage afsæt i denne brede definition af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Hvis der alene fokuseres på de tiltag, der knytter an til den direkte indvandrerpolitik, overses mange vigtige aspekter. Og ved ikke at tage højde for midlertidige enkelttiltag overses det, at dette indvandrerpolitiske indsatsområde er vokset frem i det små. Derfor er et kriterium for at blive medtaget da heller ikke,

at tiltagene er permanente, da indsatsområdet netop er karakteriseret ved en tilbageholdenhed overfor at lancere målrettede permanente tiltag. Rationalerne bag analysestrategien for Del I vender jeg tilbage til i kapitel 3.

Divergens vs. konvergens?

I litteraturen er der ikke enighed om, hvordan begreberne 'konvergens' og 'divergens' skal defineres, og det er et begrebspar, der er blevet tillagt forskellige betydninger. Afhandlingens benyttede definition har som afsæt, at konvergens ikke er ensbetydende med, at de lande, der inddrages i sammenligningen på sluttidspunktet, er fuldstændig ens. Det er bevægelsen over tid - i retning af at blive mere ens - der er helt afgørende: '*At root, convergence can be defined as 'the tendency of societies to grow more alike, to develop similarities in structures, processes and performances'*' (Bennett, 1991: 215).

Landene kan endvidere konvergere på forskellige dimensioner, herunder i de politiske målsætninger, det politiske indhold, i de benyttede policy instrumenter, policy outcomes og i den benyttede policy style (Bennett, 1991: 218). I nærværende afhandling er der fokus på mesoniveauet og dermed policy instrumentniveauet samt det politiske indhold.

Som nævnt konkluderer jeg, på baggrund af analysen af udviklingstrækkene på det statslige policy niveau i Sverige, Norge og Danmark, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken fra 1970'erne og frem til 2011 har bevæget sig i den samme retning – *i retning af konvergens*. Her sondres der mellem indsatserne overfor personer med indvandrerbaggrund mere generelt og den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne. Sidstnævnte knytter sig til et bestemt program og en afgrænset tidsperiode, mens førstnævnte gruppe af tiltag er mere vidtfavnende og ikke tidsbegrænsede. Perioden for introduktionsindsatsen overfor nyankomne har varieret gennem årene og på tværs af landene (fra 18 til 36 måneder) og det samme har målgruppen. Gennemgående har der dog primært været fokus på nyankomne med flygtningebaggrund.

Indsatsen overfor indvandrerbefolkningen mere generelt: Bevægelsen mod konvergens overfor denne gruppe kommer til udtryk ved, at der gennem årene er sket en bevægelse mod konvergens i **typen** og **mangfoldigheden** (spændvidden) af de benyttede tiltag. Sverige var længst fremme i 1970'erne og 1980'erne, mens Danmark i disse årtier var mere tilbageholdende. I 1990'erne og i 2000'erne skete der meget på policy udviklingsfronten i Danmark. Udviklingen i Norge har karakter af en gradvis opjustering og udvidelse af de benyttede tiltag – særligt fra 1990'erne og frem. Ud fra en samlet betragtning var de tre lande derfor betydeligt mere ens i slutningen af perioden (2011), end de var tilbage i 1970'erne og 1980'erne. Fra 1970'erne og frem til 2011 blev der samlet lanceret omkring 155 forskellige arbejdsmarkedsrettede tiltag i de tre lande, hvilket vidner om mangfoldigheden af tiltag på dette område. Selvom konvergens fremhæves som hovedtendensen,

er det ikke ensbetydende med, at der udelukkende er tale om entydige udviklingstræk. Særligt fra 2001 til 2011 skilte Danmark sig ud fra de to nabolande ved brugen af incitamentsfremmende tiltag (som blev fjernet i 2011).

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne: I 1980'erne stod arbejdslinjen overfor nyankomne og tiltag til understøttelse heraf mest central i Sverige, mens Norge og Danmark var mere tilbageholdende. Fra 1980'erne og frem til 2011 var introduktionsindsatserne i de tre lande genstand for større og mindre reformer, og som følge heraf er den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne i de tre lande i højere grad kommet til at ligne hinanden, hvorfor der skete en bevægelse mod konvergens. Særligt bemærkelsesværdigt er det, at introduktionsydelsen i alle tre lande i slutningen af 2000'erne byggede på den **obligatoriske pligtstrategi** - en standardiseret introduktionsydelse baseret på konditionalitet - hvorved der gennem årene er kommet et stærkere link mellem retten til at få udbetalt offentlige ydelser og deltagelse i diverse former for aktiveringsforanstaltninger. Som jeg vender tilbage til, så refereres der med den obligatoriske pligtstrategi ikke blot til betoningen af pligter og en stærkere test af rådighedsforpligtelsen, men også til et bestemt institutionelt setup, hvor ydelsesniveauet og kravet til brugen af sanktioner er fastsat fra centralt hold. I Danmark blev denne strategi indført i 1998, i Norge i 2004 og i Sverige i 2010. Fra slutningen af 1990'erne og frem til 2011 var Danmark det eneste af de tre lande, der gjorde brug af incitamentsfremmende tiltag overfor nyankomne, hvilket ophørte i efteråret 2011.

1.2 Del II: Hvad kan forklare bevægelsen mod konvergens?

Hvad kan forklare ovenstående udviklingstræk, herunder bevægelserne mod konvergens? Det undersøges i afhandlingens Del II. Umiddelbart er det nærliggende at henhøre bevægelsen mod konvergens til de skandinaviske landes – på mange måder – ensartede institutionelle velfærdsstatslige træk, herunder udbyggede velfærdsordninger, den nordiske 'arbejdsetik', stærke fagforeninger og bevægelsen mod en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik i alle tre lande siden starten af 1990'erne, hvor særligt mere marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet er blevet en prioriteret målgruppe. Også betoningen af 'aktiv deltagelse' som et vigtigt element i den førte integrationspolitik og et mere eller mindre ens udefrakommende 'problempres' kan fremhæves som mulige forklaringer. Disse rammevilkår og kontekstmæssige forhold på makro-mesoniveauet har formodentlig ikke været uden betydning for, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken udviklede sig som den gjorde. Men samtidig er det min vurdering at en række mekanismer og aspekter overses, som *også* - potentielt - kan have haft betydning, bl.a. den klassiske pointe fra '*Bringing the State Back In*' litteraturen om, at staten ikke blot er en afspejling af samfundsniveauet, men at staten som aktør også kan agere ud fra sine egne rationaler (Evans et al, 1985; Skocpol, 1985). Hertil kommer, at besiddelsen og opbygningen af statskapacitet kan have en selvstændig forklaringskraft, hvilket komparative studier af velfærdsstatens udvikling bl.a. har bidraget til at illustrere (Skocpol et al, 1988). Endelig kan besiddelse af statslig kapacitet være en

vigtig forudsætning for, om der i regi af staten kan bedrives læring, drages erfaringer, og viden kan indsamles: Ressourcer der kan være vigtige for en stat at besidde, når nye samfundsmæssige problemstillinger melder sin ankomst. Det er her, det statslige policy læringsperspektiv kommer ind i billedet, som det teoretiske perspektiv, der lægges ned overfor afhandlingens Del II og de skitserede udviklingstræk - med henblik på at undersøge dets holdbarhed og rækkevidde. Dermed gøres der brug af en *teorifortolkende* og ikke en *teoritestende* tilgang, da der ikke er tale om en 'ligeværdig' afprøvning af konkurrerende perspektiver.

Undersøgelsesspørgsmål II: I hvilket omfang kan statslig policy læring bidrage til at forklare, at målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere i Danmark, Norge og Sverige i perioden fra 1970 til 2011 har bevæget sig i retning af konvergens?

Dette perspektiv er ikke blevet appliceret på det indvandrerpolitiske område i en skandinavisk kontekst på trods af statens størrelsesorden, kapacitet og lange historik som kollektiv problemløser i de skandinaviske lande. Hertil kommer, at embedsmændenes ansættelsesforhold ikke er bundet op på den siddende regering, som f.eks. i Storbritannien. Disse forhold er i sig selv med til at indikere, at den statslige policy læring har gode vilkår – en stor kapacitet til at lære internt (Skocpol et al, 1988). En vigtig pointe er imidlertid også, at statsautonomi og kapacitet kan variere fra policy område til policy område (Skocpol, 1985; Jessop, 2001). Derfor er det i sig selv et interessant spørgsmål, hvordan den statslige læringskapacitet på det indvandrerpolitiske område, herunder den del der vedrører arbejdsmarkedet, har udviklet sig i de tre lande fra 1970erne og frem til i dag.

Den eksisterende litteratur indeholder flere eksempler på, at der har fundet policy læring sted i forbindelse med udformningen af de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet i de skandinaviske velfærdsstater - særligt transnational læring i den formative periode, dvs. i forbindelse med indvandrerpolitikens grundlæggelse i 1970erne er blevet påpeget. Også i forhold til etableringen af de nordiske velfærdsstater – mere specifikt i forhold til socialpolitikens etablering i perioden 1919-1955 – er transnational policy læring blevet fremhævet som en vigtig drivkraft (Petersen, 2006; Kettunen & Petersen, 2011). En antagelse kunne være, at disse mekanismer også har haft betydning for bevægelsen mod konvergens i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken.

Antagelsen om at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken ikke blot er afspejling af skiftende politiske magtkonstellationer, problempresset, mediernes dagsorden etc., henfører jeg endvidere til indsatsområdets karakter. Nogle områder har formodentlig bedre betingelser end andre for at leve i ro og fred i regi af staten, og netop spørgsmålet om at integrere indvandrerbefolkningen på arbejdsmarkedet, har der hersket udbredt enighed om på tværs af de politiske partier - når først indvandrere er kommet for at blive, så er det helt afgørende, at de

integreres på arbejdsmarkedet. Jeg antager derfor, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken adskiller sig fra andre indvandrerpolitiske områder ved, at realpolitik og pragmatiske har stået mere centralt, mens andre områder, herunder f.eks. tørklædedebatten, har haft et mere værdi- og symbolpolitisk præg.

Det er et bestemt perspektiv på policy læring – et statscentreret perspektiv – der er afsættet. Det må formodes, at det er et grundvilkår i den menneskelige tænkning, at der hele tiden finder en eller anden form for kognitiv – erfaringsbaseret - læring sted. Også hos politikere og embedsmænd. Det interessante spørgsmål er her, om policy læring også er noget, der prioriteres, igangsættes, og som der er plads til i regi af staten. Hvis ikke, er det statslige læringsrum begrænset, og læringen har ringe udfoldelsesmuligheder. Det anlagte perspektiv på policy læring – som indplaceres i et statscentreret perspektiv – blev lanceret af Hugh Heclo tilbage i 1970'erne i hans komparative studie af den moderne socialpolitiks etablering og udvikling i Sverige og Storbritannien - *'Modern social politics in Britain and Sweden'* (Heclo, 1974). I eftertiden er dette studie blevet fremhævet som en klassiker, bl.a. fordi det var et af de første til at henlede opmærksomheden på, at velfærdsstatens udvikling i det 20. århundrede ikke blot var et spørgsmål om magtudøvelse og interessevaretagelse, men også om at spekulere og undre sig. Hermed blev erkendelsesprocesser, videnstilegnelse og egendynamikker i regi af staten fremhævet som vigtige drivkræfter (Skocpol, 1985). Dette perspektiv er i eftertiden blevet tolket i et statscentreret perspektiv, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved antagelser om, at tilstedeværelsen af policy læring forudsætter en stor udbygget stat med et tilhørende stort administrativt apparat (se bl.a. Amenta et al, 1987).

Et studie af udviklingstrækkene med afsæt i et statsligt perspektiv på policy læring fordrer både en afdækning af rammevilkårene for at bedrive statslig policy læring (policy læringsens mulighedsbetingelser) og de konkrete læringsmekanismer – de bagvedliggende hændelsesforløb. I kapitel 6 og 7 vender jeg tilbage til dette perspektiv, herunder udformningen af den teoretiske analyseramme, og i kapitel 5 argumenteres der nærmere for valget af netop dette perspektiv.

1.3 Indvandrerbefolkningens størrelsesorden, sammensætning og arbejdsmarkedsdeltagelse

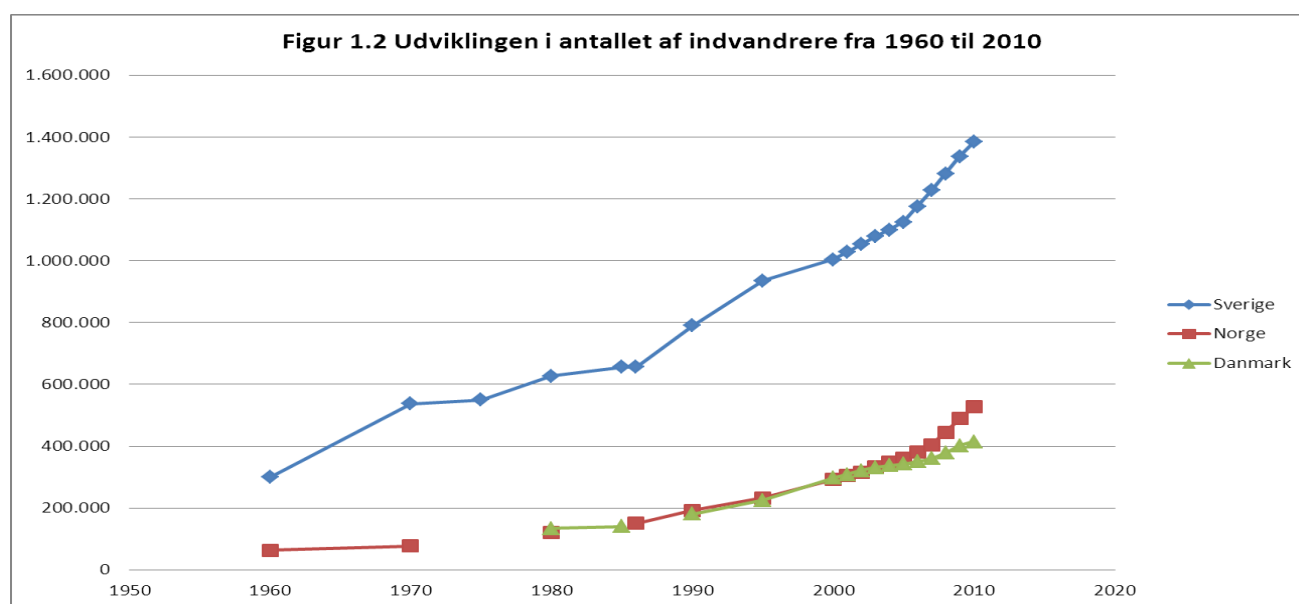
I indledningen til kapitlet blev der refereret til, at indvandrerbefolkningens størrelsesorden, sammensætning og deltagelse på arbejdsmarkedet (beskæftigelsesgabet) i Sverige, Norge og Danmark har ændret sig betydeligt fra 2. verdenskrig og frem til i dag. Nedenfor uddybes disse udviklingstræk nærmere: Hvor mange indvandrere kom til de tre lande i perioden 1970-2011, hvor kom de fra, og hvordan har deres tilknytning til arbejdsmarkedet relativt til majoritetsbefolkningens udviklet sig? Udviklingstræk, der vil blive refereret tilbage til i de efterfølgende kapitler.

At belyse disse spørgsmål - historisk (1970-2011) og komparativt (Danmark, Norge og Sverige) - er nemmere sagt end gjort, da de tre lande historisk (og stadig i dag) har gjort brug af varierende statistikker og opgørelsesmetoder. Bl.a. er der forskel på indvandrergruppens indplacering i oprindelseslandskategorier, de benyttede aldersafgrænsninger, samt hvor mange år tilbage det statistiske materiale går. F.eks. vil det fremgå af nedenstående tabeller, at de statistiske svenske oplysninger (og til dels norske) går betydeligt flere år tilbage sammenlignet med de danske. Særligt beregningen af et sammenligneligt mål for beskæftigelsesgabet er forbundet med en række metodiske udfordringer. Gennemgangen nedenfor giver et overordnet indblik i de vigtigste udviklingstræk. Som baggrund herfor henvises der til bilag 1 (vedlagt på Cd-rom), der indeholder en mere detaljeret gennemgang af det statistiske baggrundsmateriale samt de metodiske udfordringer og forbehold.

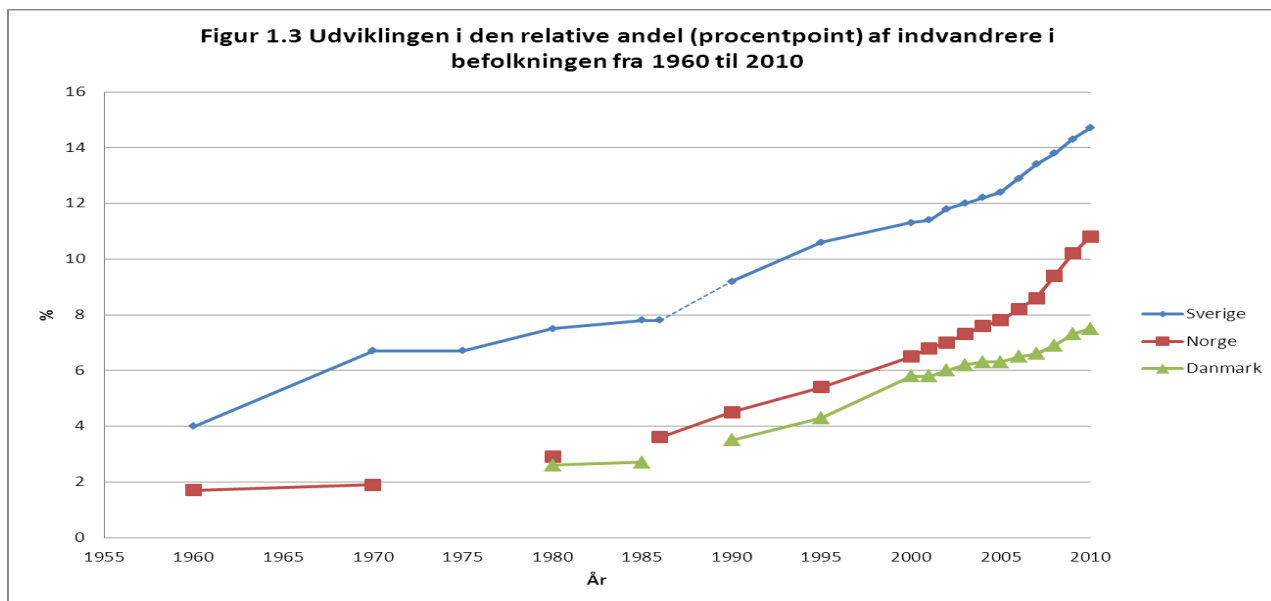
Kategorien 'indvandrere' nedenfor refererer til bosatte personer med udenlandsk baggrund (dvs. født i udlandet) og opholdstilladelse (besiddelse af statsborgerskab er underordnet). Efterkommere er derfor ikke inkluderet.

1.3.1 Antal, andel og sammensætning

Fælles for Sverige, Norge og Danmark er, som nævnt, at antallet af indvandrere og deres relative andel af befolkningen har været støt stigende fra 1960'erne og frem til i dag, hvilket er skitseret i henholdsvis figur 1.2. og 1.3. I sidstnævnte tages der højde for, at der er indbyrdes forskel på de tre befolknings størrelsesorden mere generelt, da det er den relative andel, der skitseres. De to figurer vidner imidlertid også om, at antallet og andelen af personer med indvandrerbaggrund har varieret over årene og på tværs af landene.



Kilder: Sverige: Dahlström, 2004; SCB (nogle af tallene er afrundinger), Norge: Statistisk sentralbyrå, Danmark: Danmarks Statistik; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere & Integration, 2010, egne beregninger.

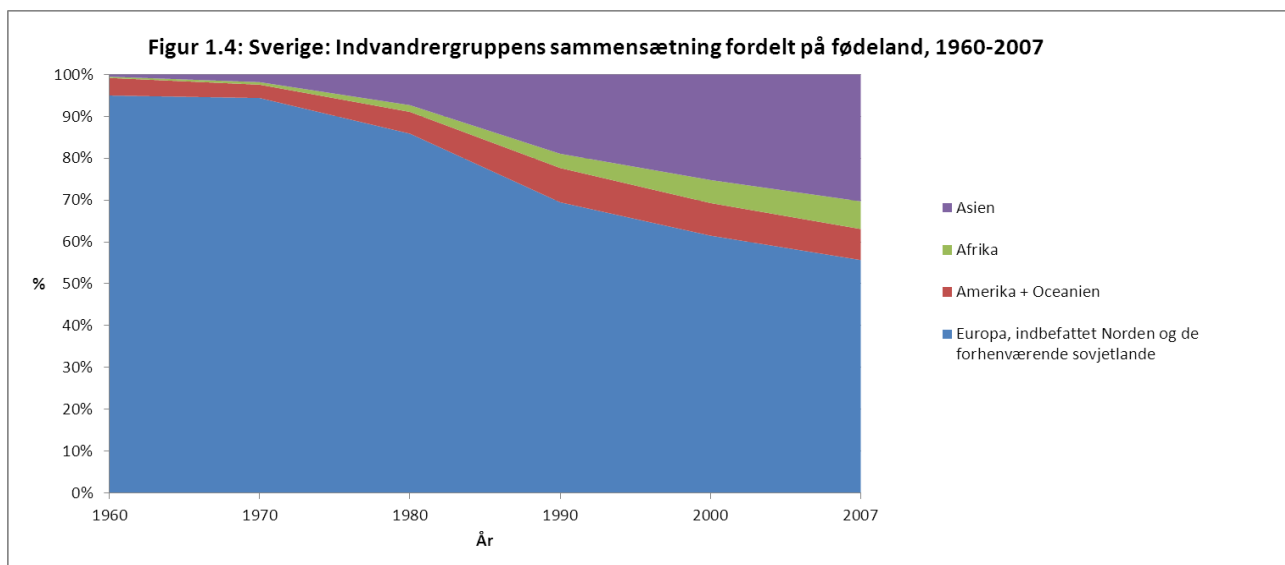


Kilder: Samme som figur 1.2.

I 1960 boede der omkring 300.000 indvandrere i Sverige og 60.000 i Norge. For Danmarks vedkommende har vi ikke oplysninger fra før 1980, hvor omkring 135.000 personer med indvandrerbaggrund opholdt sig i landet. Antallet i Norge lå, samme år, på et lidt lavere niveau (ca. 121.000), mens omkring 640.000 indvandrere opholdt sig i Sverige i 1980. Igennem 1990'erne og 2000'erne ser vi det samme mønster: Antallet af indvandrere i Sverige stiger fortsat – og i større grad end i Norge og Danmark – mens niveauet i Norge og Danmark følges mere ad. Dog sker der en opjustering i 2000'erne i Norge, samtidig med at der sker en nedjustering i Danmark. Det samme mønster optræder, når vi ser på den relative andel: Andelen af indvandrere i befolkningen har gennem årene været stødt stigende, i alle tre lande – og Sverige skiller sig ud ved en betydelig større andel: I 2010 havde Sverige således omtrent dobbelt så mange indvandrere som Danmark.

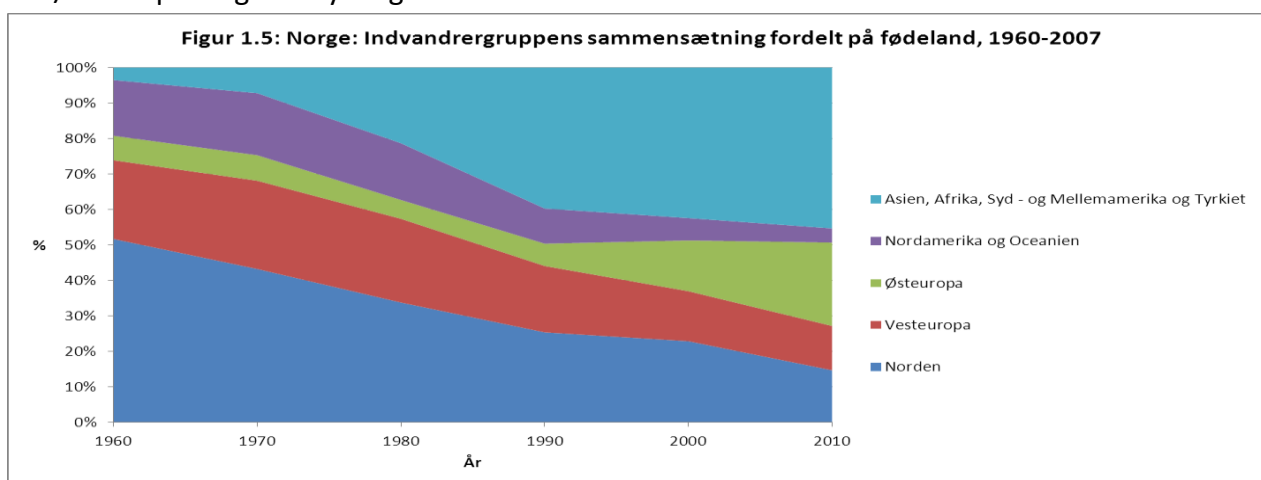
I alle tre lande er der gennem årene, som følge af de omskiftelige indvandrbølger, sket markante ændringer i indvandrergruppernes sammensætning: Frem til 1960'erne og 1970'erne oversteg emigrationen immigrationen til de tre lande, og i de samme år begyndte antallet af gæstearbejde at stige betydeligt. De tre lande indførte et indvandrerstop i midten af 1970'erne, hvilket dog ikke betød et stop for indvandringen. Tværtimod begyndte gæstearbejdernes familier fra 1970'erne og frem at komme til de Skandinaviske lande, og antallet af asylansøgere og flygtninge steg betydeligt i 1980'erne og årene frem. Derfor er det også fra 1980'erne og frem, at antallet af personer fra ikke-vestlige lande stiger (fra Afrika, Asien, og dele af Europa stiger), mens andelen fra EU lande, vestlige lande og Norden falder. Disse udviklingstræk er skitseret i figur 1.4, 1.5 og 1.6 og 1.7.

Udviklingen i Sverige fra 1960-2007 er skitseret i figur 1.4, hvor der sondres mellem fire landekategorier: 1) Hele Europa, som også indbefatter Tyrkiet, 2) Amerika samt Oceanien, 3) Afrika og 4) Asien. Mens andelen af indvandrere fra europæiske lande falder fra 95 % i 1960 til 55,5 % i 2007, så stiger andelen af indvandrere fra Asien: I 1960 var gruppen stort set ikke eksisterende (0,5 %) og i 2007 lå andelen af indvandrere fra Asien på 30 %. Også antallet af indvandrere fra Afrika steg betydeligt fra 0,3 % i 1960 til 6,6 % i 2007), hvilket i mindre grad var tilfældet for indvandrere fra Amerika og Oceanien.



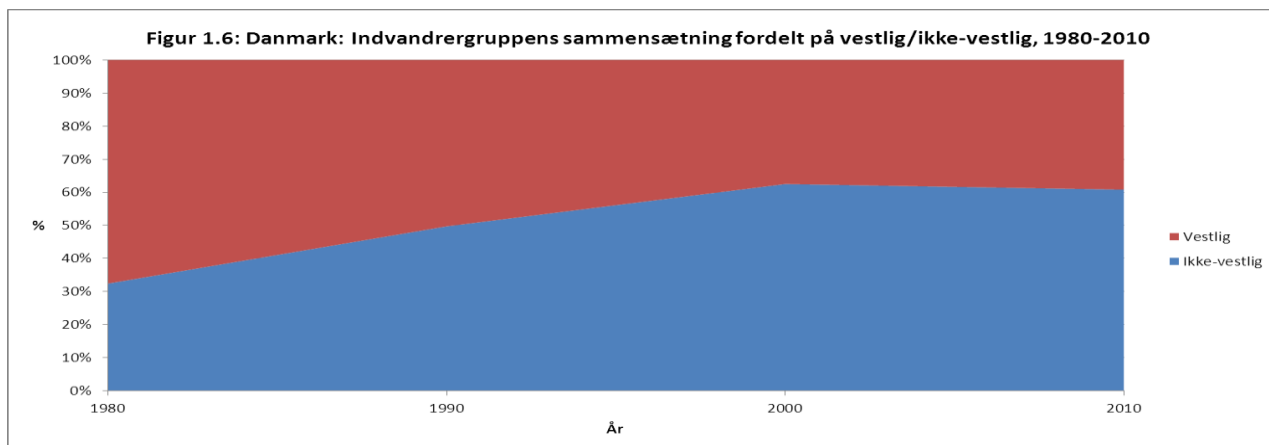
Kilder: www.immi.se; Nilsson, 2004; Egne beregninger

For Norges vedkommende sondres der mellem fem landekategorier (figur 1.5): Mens andelen af indvandrere fra Norden, Vesteuropa og Nordamerika samt Oceanien er faldet, så er andelen af indvandrere fra Asien, Afrika, Syd - og Mellemamerika og Tyrkiet steget betydeligt - fra omkring 3 procent i 1960 til omkring 45 procent i 2010. Fra 2000 og frem til 2010 er andelen af indvandrere fra Østeuropa steget betydeligt.



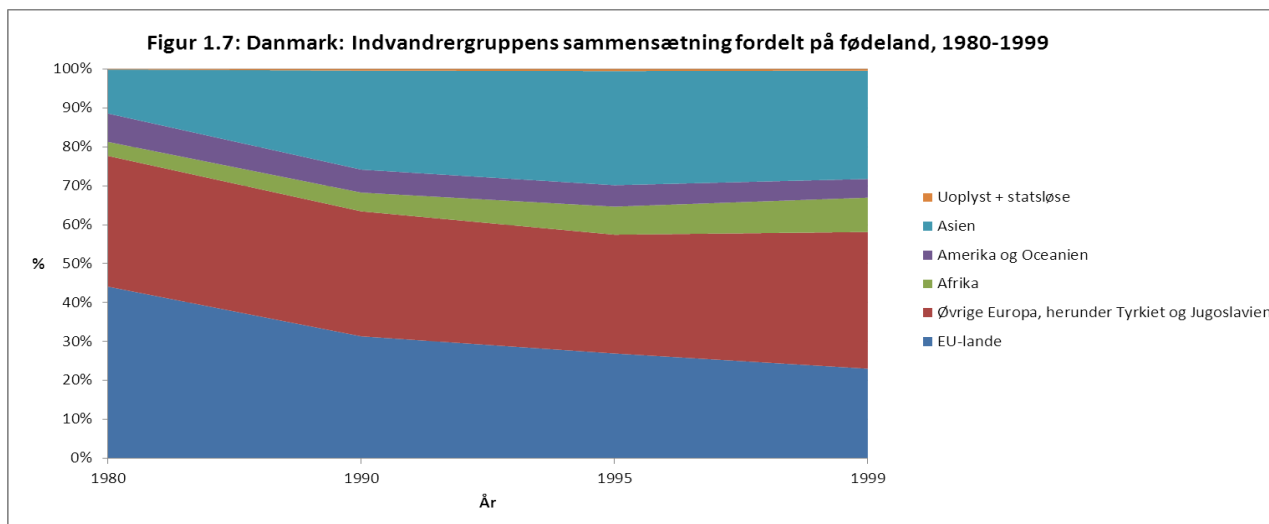
Kilde: Statistisk sentralbyrå

I Danmark er der gennemgående blevet sondret mellem indvandrere fra ikke-vestlige lande overfor indvandrere fra vestlige lande. Figur 1.6. vidner om, hvordan sammensætningen i indvandrerbefolkningen har ændret sig betydeligt fra 1980 og frem: Andelen af indvandrere fra ikke vestlige lande er ca. fordoblet fra 1980 frem til 2010, mens andelen af indvandrere fra vestlige lande tilsvarende er faldet⁴:



Kilde: Danmarks Statistikbank

Figur 1.7, som kun gælder fra 1980-1999, illustrerer mere tydeligt, ændringen i indvandrerbefolkningens sammensætning gennem 1980'erne og 1990'erne:



Kilde: Danmarks Statistik (1999)

Ovenstående figurer vidner både om forskelle og ligheder på tværs af landene: Indvandrerbefolkningens størrelse har aktuelt – og historisk - haft et forskelligt omfang i de tre

⁴ Vestlige lande dækker over følgende (Alle EU-lande plus Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand) mens ikke-vestlige lande er alle øvrige lande (Danmarks Statistik, 2010).

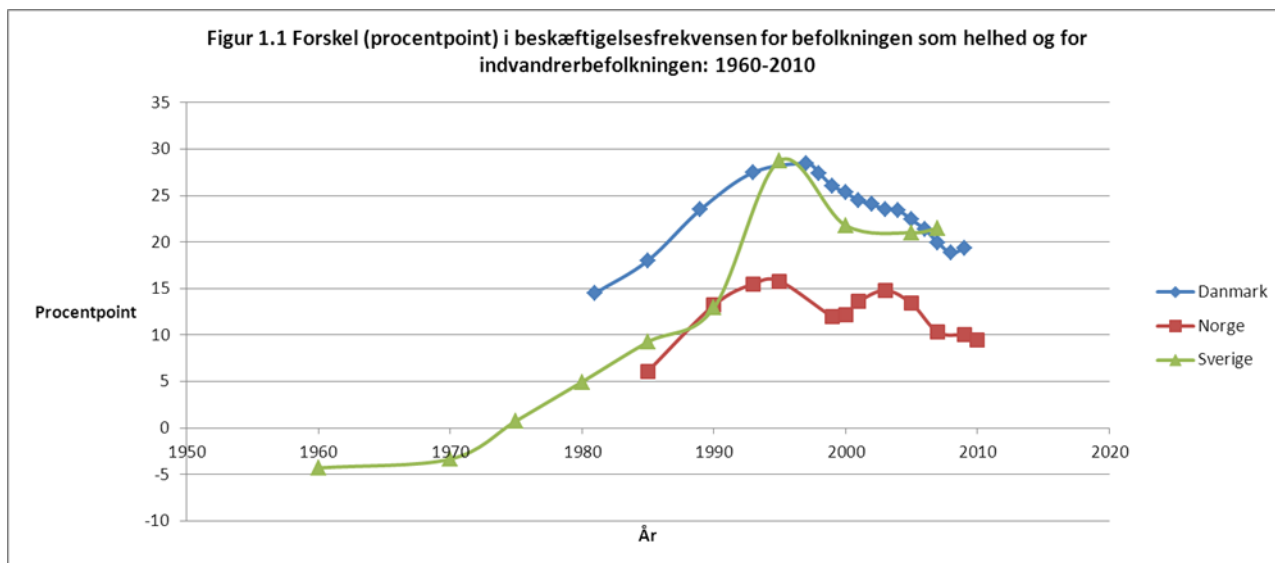
lande. I starten kunne det henføres til, at indvandringen til Sverige påbegyndtes noget tidligere end til Norge og Danmark. I de senere år – særligt i 2000'erne – kan det nærmere henføres til lempeligere svenske asylregler. For alle tre lande gælder dog, at antallet har været støt stigende, og i alle tre lande har indvandrerbefolkningens sammensætning ændret sig i en retning af flere indvandrere fra ikke-vestlige lande.

Ovenstående udviklingstræk afspejler også i nogen grad forskellen i flygtningeindvandringen, da der gennem år er kommet betydeligt flere flygtninge til Sverige end til Norge og Danmark (Brochmann & Hagelund, 2010c: 333-334).

1.3.3 Beskæftigelsesgabet

Nedenfor skal vi se nærmere på beskæftigelsessituationen og dens udvikling fra 1970 og frem til 2010 - med fokus på det beregnede beskæftigelsesgab mellem indfødte og indvandrere. Et mål der kort blev skitseret og refereret til indledningsvist i kapitlet (figur 1.1). Beskæftigelsesgabet er udregnet som beskæftigelsesfrekvensen blandt indfødte fratrasket beskæftigelsesfrekvensen for personer med indvandrerbaggrund, hvormed gabet er angivet i procentpoint. Det er valgt, da det tager højde for svingninger relateret til lav – og højkonjunkturer, da disse må formodes at påvirke majoritetsbefolkningen såvel som indvandrerbefolkningens beskæftigelse. Udviklingen i beskæftigelsesgabet skal selvfølgelig ses i relation til den samlede beskæftigelsesudvikling i de tre lande, herunder i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen samt arbejdsløshedsniveauet. Udviklingstræk der gennemgås nærmere i bilag 1, hvor også de metodiske forbehold, som skal tages i tolkningen af figur 1.1 er gennemgået nærmere.

For Sverige findes der oplysninger om indvandrerbefolkningens beskæftigelse, der går helt tilbage til 1960'erne, mens tilsvarende oplysninger fra Danmark og Norge går tilbage til starten og midten af 1980. Udover at disse forskelle kan sammenkædes med forskellene på de tre landes indvandringshistorier jf. ovenfor, er forskellene også sigende for forskellene på de tre landes statskapacitet, herunder den videnskabsmæssige og statistiske kapacitet tilbage i 1960'ere og 1970'erne, hvilket jeg vender til i kapitel 8. Udviklingen i beskæftigelsesgabet er gengivet nedenfor (figur 1.1):



Kilder: Sverige (Bevelander (1999:452) for perioden 1960-1990; For 1995-2007 – SCB og egne beregninger, Norge (SSB 29. august 1996; NOU 2011, 14, egne beregninger) og Danmark (Statistikbanken, egne beregninger) (bilag 1 for en nærmere diskussion af det benyttede statistiske baggrundsmateriale).

Fra 1980'erne og frem steg beskæftigelsesgabet i alle tre lande, hvilket er en tendens, der kulminerede i 1990'erne, hvor beskæftigelsesgabet mellem indvandrere og befolkningen generelt toppede i alle tre lande. I 1995 i Sverige lå beskæftigelsesgabet mellem indfødte og indvandrere på 26 % for mænd og 31 % for kvinder. Til sammenligning lå beskæftigelsesgabet i 1985 på henholdsvis 10 og 8,5 (se bilag 1). Sammenlignet med i 1990'erne går det fremad med beskæftigelsen blandt indvandrerbefolkningen i de tre lande i 2000'erne. Forskellen på beskæftigelsen blandt indfødte og udenlandsk fødte er dog stadig iøjnefaldende. Særligt i Danmark sker der en markant stigning i beskæftigelsen blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande, hvilket skal ses i sammenhæng med, at en række stramninger på udlændingeområdet blev indført som følge af regeringsskiftet i 2001, hvormed indvandringen til Danmark ændrede betydelig karakter (arbejdstagere og studerende), sammenlignet med i 1980'erne og 1990'erne.

Det er hovedtendensen, men af figuren fremgår det også, at der er en række indbyrdes forskelle at spore landene imellem. Særligt Norge skiller sig ud ved, at beskæftigelsesgabet i hele perioden lå på et betydeligt lavere niveau end i Sverige og Danmark. I 2010 var det omtrent halvt så stort i Norge. I Danmark lå det i 1980'erne på et betydeligt højere niveau end i nabolandene, og i starten af 1990'erne skete der en betydelig forværring i starten af 1990'erne, hvilket skal ses i sammenhæng med den økonomiske krise i disse år. Interessant for Sveriges vedkommende er det endvidere at bemærke, hvordan beskæftigelsen frem til midten af 1970'erne var højere blandt indvandrere end i den svenske befolkning.

I tolkningen af beskæftigelsesgabet skal der tages højde for, at indvandreres beskæftigelse afspejler en række komplekse dynamikker og forandringer i omgivelserne, herunder flytningestrømmene, nettoindvandringen, de økonomiske konjunkturer, hvorfor der ikke på den

baggrund kan drages slutninger om, hvem der har den mest vellykkede integrationsindsats. Herudover skal der tages højde for, at der er stor forskel på beskæftigelsen blandt forskellige indvandrergupper, hvor særligt kvinder fra Somalia, Afghanistan og Irak skiller sig ud (se bl.a. Breidahl, 2011a; 2011b).

1.4 Det dokumentariske materiale

Afhandlingens empiriske analyser baserer sig primært på et stort dokumentarisk materiale og sekundært på interviews med bl.a. embedsmænd og politikere. Nedenfor gives der en overordnet præsentation af det dokumentariske materiale, da der både vil blive gjort brug heraf i afhandlingens Del I og Del II. Herudover har afsnittet til formål at illustrere, hvordan der på nogle fronter er forholdsvis stor forskel på forvaltningstraditionerne i de tre lande, og hvordan der – særligt historisk – har været forskel på den statslige opmærksomhed på det indvandrerpoltiske område: Særligt vigtigt i denne sammenhæng er det, at den statslige skriftlighed i Sverige og Norge gennem årene har været betydelig større end i Danmark.

Det dokumentariske materiale har den fordel, at det er 'derude', ikke er fremstillet i et bestemt forskningshenseende og er '*non-reactive*' (Silverman, 2008). Det er således særligt velegnet til brug i historiske analyser, der strækker sig over et længere tidsforløb. I og med at der primært er fokus på statslige dokumenter, er det også muligt at tilstræbe en vis systematik over tid. I kapitel 3 og 7 vil der blive gået i dybden med brugen af det dokumentariske materiale i afhandlingens Del I og Del II. Det dokumentariske materiale har nogle svagheder, når det drejer sig om at afdække de mere 'usynlige' aktørers ageren og de mere uformelle dele af policy processerne. Det står centralt i Del II, hvorfor der også gøres brug af interviewmateriale, som jeg vender tilbage til i kapitel 7.

Det dokumentariske materiale består hovedsageligt af et bredt spænd af statslige dokumenter, herunder dokumenter udarbejdet af de siddende regeringer⁵ (Propositioner, Stortingsmeldinger, Regeringsskrivelser etc.), statslige betænkninger⁶ (SOU, NOU etc.), ministerielle arbejdsgrupper etc. Hertil kommer lov – og beslutningsforlag, forespørgsler, forslag til vedtagelse, budgetpropositioner/finanslovsforslag etc. Hertil kommer den relevante eksisterende litteratur på området. Den udprægede brug af statslige dokumenter skal ses i lyset af, at der er fokus på udviklingstrækkene på det statslige policy niveau samt betydningen af statslig policy læring. Derimod har jeg ikke inddraget politiske dokumenter, herunder parti- og principprogrammer etc., da jeg ikke har været interesseret i intern læring i de politiske partier etc.

⁵ I Sverige benyttes termen 'proposition', som er et forslag til beslutning, som regeringen og statsrådet lægger frem for rigsdagen. I Sverige benyttes også såkaldte regeringsskrivelser, som har en mere redegørende karakter og som ikke indeholder konkrete forslag til beslutninger i rigsdagen. I Norge benyttes termen 'Stortingsmelding', som er en rapport fra regeringen til Stortinget vedrørende et arbejde gjort på et specielt felt, eller en drøftelse af en fremtidig politik. Meldingerne, og behandlingen i Stortinget, danner ofte grundlaget for en senere proposition til Stortinget. I Danmark gøres der brug af politiske handleplaner, regeringsprogrammer, redegørelser etc.

⁶ Betænkninger udarbejdet af nedsatte statslige udredninger med udvalgte medlemmer (politikere, embedsmænd og/eller eksperter), der er blevet bestilt til at udrede og evt. komme med konkrete forslag på et specifikt område på baggrund af et på forhånd nedskrevet kommissorium.

På det indvandrerpolitiske område er der i de tre lande stor forskel på omfanget af tilgængelige statslige dokumenter, hvilket bl.a. knytter sig til, at der langt senere i Danmark fra politisk hold blev taget initiativ til at få formuleret en egentlig indvandrerpolitik, og interessen for igangsættelsen af indvandrerpolitiske tiltag på en række sektorområder var mange år undervejs. En udvikling der vender i midten af 1990'erne.

Forskellen på omfanget af tilgængelige statslige dokumenter skal dog også ses i lyset af, at der historisk og aktuelt er forskel på de tre landes forvaltningstraditioner, herunder deres politikforberedende processer (Parsons, 2003: 186). Sverige har i en årrække været fremhævet for sit særegne 'komite system' – 'Statens Offentliga Utredningar' (SOUer) (se bl.a. Edenheim, 2010: 35-58; Heclo, 1974). SOUerne er en relativ unik form for statslige hvidbøger, som går mange år tilbage og som både har en politikforberedende og en mere deliberativ funktion (Edenheim, 2010). Hugh Heclo (1974) peger i den sammenhæng på følgende:

'For over 150 years – and drawing upon a tradition extending back to the early civil service of the medieval period – the typical procedure before the submission of any government proposal in Sweden has been the appointment of an investigating commission to study the subject and make its recommendations' (Heclo, 1974: 43).

Og videre: *Collecting and analyzing facts, thrashing out the diverging views of various groups, the commissions have constituted a vital preliminary stage in the formulation of almost all government proposals'* (Heclo, 1974: 43).

Hertil kommer, at disse – ofte lange og udførlige statslige udredninger – af den siddende regering er blevet fuldt op af skriftlige opfølgninger (propositioner). Denne tradition er også tydelig på det indvandrerpolitiske område – særligt fra 1970'erne og frem til slutningen af 1990'erne – hvor såvel indvandrerpolitikens principper på målformuleringsniveauet og de enkelte indvandrerpolitiske sektorområder (bl.a. den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken) løbende er blevet taget op til (gen)overvejelse. Siden 2006 har udredningsarbejdet i højere grad haft karakter af enkeltmandsudredninger. Det er vigtigt at holde sig for øje, at den svenske forvaltningstradition potentielt kan få de politikforberedende processer til at fremstå mere grundige, konsensusprægede og rationelle, end de måske egentlig var.

Den norske forvaltningstradition har nogle lighedstræk med den svenske, men i en noget mere 'moderat' version, hvilket også afspejler sig på det indvandrerpolitiske område. I Norge blev der også gjort brug af 'Norges offentlige utredninger' (NOUer) på det indvandrerpolitiske område, men ikke i samme omfang som i Sverige. Som vi vender tilbage til, er det derimod noget, der i stor stil blev gjort brug af i slutningen af 2000'erne i Norge.

Også i Danmark har der generelt været en tradition for at gøre brug af statsligt udredningsarbejde, men i et begrænset omfang på det indvandrerpolitiske område – særligt tilbage i 1960'erne/1970'erne og i 1980'erne.⁷

1.5 Afhandlingens opbygning og de enkelte kapitler

Ph.d. afhandlingen består af 12 kapitler og to bilag (bilag 1 og 2 som begge er vedlagt på Cd-rom): I kapitel 2 gennemgås og diskuteres den eksisterende litteratur på området. Afhandlingens Del I består af kapitel 3 og 4: I kapitel 3 præsenteres det analytiske begrebsapparat og analysestrategien, og i kapitel 4 analyseres udviklingstrækkene på det statslige policy niveau fra 1970'erne til 2011, hvorefter der afslutningsvis samles op på de centrale udviklingstræk.

Afhandlingens Del II består af kapitel 5 til 11: I kapitel 5 præsenteres og diskuteres det benyttede forskningsdesign, det videnskabsteoretiske afsæt og de fravalgte forklaringstyper. Kapitlet rundes af med en nærmere argumentation for, hvorfor jeg har valgt at anlægge et statsligt policy læringsperspektiv. Derefter præsenteres det anlagte teoretiske perspektiv og den teoretiske analyseramme i kapitel 6. I kapitel 7 præsenteres analysestrategien for Del II og en række metodiske og empiriske problemstillinger.

Derefter følger de empiriske historiske landeanalyser i kapitel 8, 9 og 10, som henholdsvis analyserer policy læringens mulighedsbetingelser, den arbejdsmarkedsrettede del af arbejdsmarkedspolitikken overfor indvandrerbefolkningen mere generelt og indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen. I kapitel 11 vendes blikket mod, hvad der kan forklare bevægelsen mod konvergens. Endelig har vi kapitel 12, som kortfattet opsummerer de centrale konklusioner, og som diskuterer dem i et kritisk og perspektiverende perspektiv.

I et komparativt studie som dette melder en række sproglige problemstillinger sig på banen, som jeg kort vil knytte et par ord til. Selvom de skandinaviske sprog har meget tilfælles, er der også nogle forskelle. Jeg har så vidt muligt forsøgt at skrive til et skandinavisk publikum, men kan dog ikke afvise, at der kan være dele, der er lidt indforstået omkring den danske kontekst. Med hensyn til begrebsbrugen, så har jeg tilladt mig at oversætte de svenske og norske betydninger (dog har jeg nogle gange benyttet de 'oprindelige' formuleringer). Det betyder f.eks., at der refereres til de tre landes 'kontanthjælpssystemer', når der refereres til det nederste sikkerhedsnet (for ikke-forsikrede ledige) velvidende, at der benyttes andre betegnelser end 'kontanthjælp' i Sverige og Norge etc. Blot for at nævne ét ud af en række eksempler. Forhåbentlig er disse valg ikke alt for meningsforstyrende for læseren.

⁷ Ifølge Pedersen (2011: 268-270) skete der – særligt fra slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne - nogle ændringer i brugen af kommissionssystemet i Danmark: Hvor de tidligere havde til opgave at fremsætte lovforslag fik de fra 1990'erne og i højere grad til opgave at udrede afgrænsede problemstillinger, rådgive regeringen og påvirke den offentlige debat.

Kapitel 2: Litteraturgennemgang

I kapitel 1 blev der refereret til den eksisterende litteratur vedrørende indvandrerpolitikken i Danmark, Norge og Sverige med henblik på at tydeliggøre, hvor afhandlingen – særligt Del I – adskiller sig fra den eksisterende litteratur på området og bidrager med ny viden. I nærværende kapitel bliver der gået mere i dybden med, hvad der er skrevet – med henblik på at præcisere og underbygge de fremførte argumenter. Nærmere bestemt vil der blive givet et indblik i, hvad der er skrevet om udviklingen i indvandrerpolitikken generelt og den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken specifikt i de tre lande fra 1970erne og frem. Forskning om f.eks. udviklingen i bosætningspolitik, modersmålsundervisning etc. er derfor ikke medtaget, og det er heller ikke studier, der alene fokuserer på det politiske klima, der har omgivet indvandrerpolitikken – bortset fra når det knytter an til indvandrerpolitikken. Særligt vil der være fokus på de komparative studier af indvandrerpolitikken i de skandinaviske lande og de slutninger, der er blevet draget på baggrund heraf. Først gennemgås dog også de dele af litteraturen, der har belyst indvandrerpolitikens udviklingstræk indenfor landene (først Sverige, derefter Norge og til sidst Danmark).

2.1 Hvad kendetegner indvandrerpolitikken i Sverige, Norge og Danmark?

2.1.1 Sverige

I et studie fra 2002 analyserer Karin Borevi (se også Borevi, 1998; 2010), hvordan den svenske indvandrerpolitiks principper har udviklet sig fra 1970erne og frem til slutningen af 1990erne, hvilket giver et indtryk af, at der gennem årene har fundet betydelige forandringer sted på det statslige målformuleringsniveau (Borevi, 2002). I 1970erne, hvor multikulturelle principper blev lanceret og stadfæstet, stod spændingen mellem velfærdsstatens rolle i forhold til at understøtte og sikre individets lighed og frihed på den ene side og på den anden side at opfylde kollektive interesser og målsætninger centralt i de statslige overvejelser. I 1980erne blev de indvandrerpolitiske principper og målsætninger, der blev lanceret i 1970erne, taget op til overvejelse, og en anden type af problematik blev i den forbindelse rejst: Kunne man fra samfundets side på én og samme gang være med til at understøtte den enkeltes deltagelse i det samfundsmæssige fællesskab og samtidig tolerere – og understøtte – individers tilhørsforhold til andre (etniske) fællesskaber. I 1990erne blev der lagt afstand til de eksisterende principper og nye blev lanceret: Spændingen mellem 'generelle vs. målrettede politikker' kom til at stå helt centralt, og der blev rejst en kritik mod 1970erne og 1980ernes multikulturelle principper. Rationalet var, at den megen fokusering på grupper frem for individer havde været en hæmsko for en vellykket integration (Borevi, 2002: 132, 311). Som vi vender tilbage til, knyttede de principielle diskussioner i 1970erne og 1980erne ikke an til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, hvilket derimod var tilfældet for 1990ernes principielle diskussioner.

Borevis (2002) studie giver et indtryk af de indvandrerpolitiske principper på det statslige målformuleringsniveau, mens princippernes gennemslagskraft på det statslige redskabsvalg ikke er genstand for interesse. Det har Carl Dahlström (2004) derimod fokus på, idet han bl.a. belyser spørgsmålet om, i hvilket omfang de statslige principper på målformuleringsniveauet afspejlede sig på det statslige policy praksis niveau – fra 1960'erne og frem til slutningen af 1990'erne? Dette studie er det eneste foreliggende studie (så vidt jeg har kunnet erfare) der i et historisk perspektiv systematisk analyserer relationen mellem det statslige policy niveau (praktikken) og det statslige retoriske niveau (retorikken) (se dog også Gür, 1996).

'Retorik' forstås som statens retorik i den svenske Rigsdag herunder de styrende principper, som der igennem årene er blevet givet udtryk for i de fremførte målsætninger. 'Praktikken' refererer til principperne bag de statslige indvandrerpolitiske indsatser indenfor fem indvandrerpolitiske sektorområder, herunder den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken (Dahlström, 2004: 33)

Dahlström (2004) finder, at udviklingen på de to niveauer har været præget af diskrepans: På den ene side har den indvandrerpolitiske retorik ændret sig flere gange, fra de blev grundlagt i 1960'erne/1970'erne og frem til 2000'erne. Principperne bag de indvandrerpolitiske programmer på det statslige policy niveau ændrede sig derimod stort set ikke i den samme periode, og statens økonomiske støtte til programmerne holdt sig på et stabilt niveau igennem hele perioden (Dahlström, 2004: 156). Bemærkelsesværdigt, taget i betragtning at også politikken forudsætninger har ændret sig flere gange (indvandringens sammensætning og karakter, andelen af indvandrere i befolkningen, arbejdsløsheden blandt indvandrere etc.). Hvorfor vi ser denne diskrepans, henfører Dahlström til en institutionel forklaringslogik der bl.a. betoner den tidsmæssige faktor, herunder at indvandrerpolitikken på det statslige niveau blev grundlagt forud for stadfæstelsen af indvandrerpolitikken målsætninger, og betydningen af legitimitet fra omgivelserne. En forklaring jeg vender tilbage til i kapitel 5.

Dele af den svenske litteratur har også specifikt haft fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Brekke og Borchgrevink (2007) analyserer den offentlige debat om arbejdsmarkedsintegration fra 1997 til 2007 med fokus på det indbyrdes forhold mellem forskellige dominerende diskurser (problemforståelser), herunder strukturel diskrimination, en socialliberal diskurs, en socialdemokratisk diskurs, assimilation og den kritiske humanisme diskurs: Hvilke diskurser vedrørende indvandreres arbejdsmarkedsintegration kan identificeres? Hvilke begreber trækkes der på og hvilke udelades? Hvilke teorier om integration giver disse diskurser udtryk for? Hvad har de tilfælles og hvad adskiller dem? Analysen giver et indtryk af hvilke diskurser, der har hersket hvornår i den offentlige debat, f.eks. at den strukturelle diskrimination særligt var fremme i perioden 2002-2006, mens den socialliberale mere kom frem efter regeringsskiftet i 2006, hvor en borgerlig regering kom til magten. Afsættet for at drage disse slutninger er bl.a. interviews med eksperter, repræsentanter fra arbejdsgiver – og

arbejdstagersiden, repræsentanter for svenske kommuner, Integration – og ligestillingsministeren etc. Diskursernes gennemslagskraft forfølges ikke nærmere.

Som led i en bredere historisk kortlægning af udviklingen i indvandringens karakter fra efterkrigstiden og frem til 1990erne i Sverige giver Christer Lundh & Rolf Ohlsson (1999) en overordnet historisk beskrivelse af, hvad der fra 1960erne til 1990erne blev gjort for at integrere indvandrerbefolkningen i det svenske samfund, herunder på arbejdsmarkedet. Der gives bl.a. et indtryk af, hvordan der i slutningen af 1970erne og i årene frem blev taget arbejdsløshedsbekæmpende tiltag i brug, hvordan der, som følge af den stigende arbejdsløshed, skete en ekspansion i brugen af tiltag i 1980erne etc. Således er der fokus på de overordnede udviklingstræk, mens der ikke er meget fokus på det substantielle policy indhold.

2.1.2 Norge

En stor del af den eksisterende litteratur om indvandrerpolitikken i Norge vedrører udviklingen i indvandrerpolitikens principper samt, hvad der er blevet sagt på det diskursive – retoriske niveau (Hagelund, 2002; Brochmann & Hagelund, 2010; Haagensen et al, 1990). Bl.a. analyserer Hagelund (2002), hvordan emner og indvandring og indvandrere er blevet omtalt i norsk politik fra 1970-2002. I forhold til de fremførte indvandrerpolitiske principper gives der bl.a. et indtryk af, at forståelsen af 'integration' har ændret sig betydeligt gennem årene: I slutningen af 1970erne betones vigtigheden af, at den enkelte indvandrer har en forankring i egen kultur ud fra et rationale om, at assimilering kunne være direkte ødelæggende for integrationen. I slutningen af 1980erne begynder de norske politikere at forholde sig kritisk hertil, og i 1990erne blev princippet om lige deltagelse for alle det dominerende princip. Generelt er der en tendens til, at den enkelte indvandreres eget ansvar for aktiv deltagelse gennem årene er blevet tillagt stadig større betydning (Hagelund, 2002: 121-122; Brochmann & Hagelund, 2010). Også forståelsen af lighed mellem indvandrere og majoriteten har ændret sig gennem årene: Fra et fokus på at inkludere alle indvandrere på lige fod i velfærdsstaten, til i højere grad at sikre lighed i forhold til deltagelse (Hagelund, 2002: 109-120). Også Haagensen et al (1990: 55-66) analyserer udviklingen i de indvandrerpolitiske målsætninger, bl.a. med fokus på, hvordan de, der blev stadfæstet i slutningen af 1970erne/starten af 1980erne, blev anset som uklare i slutningen af 1980erne, hvilket resulterede i, at flere forskellige tolkninger blev lagt til grund for målsætningerne, når de skulle omsættes til praksis.

Der er også blevet gennemført enkelte studier af udviklingen på det statslige policy niveau. Bl.a. analyserer Djuve (2011) udviklingen i introduktionsindsatsen overfor nyankomne fra midten af 1990erne til 2004, hvor en reform af introduktionsindsatsen trådte i kraft. Der er både fokus på politikens indhold, implementeringen heraf, rekrutteringsadfærden hos arbejdsgiverne samt konsekvenserne for flygtningenes medborgerskab (Djuve, 2011: 8). I forhold til ændringerne i politikens indhold bliver der gået i dybden med de specifikke udviklingstræk, herunder hvilke

ændringer som reformen indbefattede, herunder arbejdsmarkedsrettede. Nogle bud på drivkræfterne bag udviklingen tages også op, hvor der er fokus på betydningen af ideer og de ideologiske begrundelser. Også Haagensen et al (1990: 128) belyser forskellige aspekter omkring indsatsen overfor nyankomne flygtninge i 1980'erne.

2.1.3 Danmark

Generelt har der i den eksisterende litteratur ikke været meget fokus på selve indvandrerpolitikken i Danmark i modsætning til den politiske debat, som den er kommet til udtryk i folketingssalen, fra 1960'erne og frem (Holm, 2007; Jørgensen, 2006a; Hvenegård-Lassen, 2002; Necef, 1999, 2000; Jönsson & Petersen, 2010: 131-209). Derfor har der heller ikke været meget fokus på, hvordan de politiske diskurser og målsætninger er blevet omsat til handling. Hvad der er sket udenfor folketingets sfære i Danmark på det indvandrerpolitiske område, ved vi derfor ikke ret meget om. Dette kan måske henføres til, at politikerne i Danmark i en årrække var meget tilbageholdende med – sammenlignet med i Norge og Sverige – at få formuleret en overordnet indvandrerpolitik, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor samt senere i afhandlingen.

Holm (2007) analyserer folketingsdebatterne på udlændingeområdet fra 1973 til 2002 – de politiske partiers legitimering af den officielle danske udlændingepolitik (og integrationspolitik): Hvilke diskurser der har styret de politiske partiers argumentation, og hvordan denne argumentation har ændret sig igennem årene. Afsættet er, at diskurser: *'... repræsentere(r, red) de virkemidler, hvormed de politiske partier definerer og omdefinerer den sociale virkelighed, hvilket gør det muligt at skabe politiske alliancer og formulere nye visioner og strategier for et samfunds udviklingsproces'* (Holm, 2007: 16).

Analysen vidner bl.a. om, hvordan den generelle målsætning for integrationen har ændret sig fra 1970'erne til 2002 afhængigt af det pågældende 'integrationsdomæne' (det politiske kulturelle, sociale eller økonomiske) (Holm, 2007: 209-214). Mens der i 1970'erne og 1980'erne generelt var enighed om at respektere indvandreres kulturelle baggrund, hvormed kulturelle særtræk ikke blev anset som noget, der stod i modsætning til en 'vellykket integration', blev kultur i stigende grad gjort til et kontroversielt tema i 1990'erne. Sideløbende hermed kom vigtigheden af selvforsørgelse til at stå stadig mere centralt. Og selvom der har været udpræget enighed om lighedsmålsætningen, har målsætningerne til opnåelsen heraf varieret betydeligt på tværs af de politiske partier (Holm, 2007: 209-211).

Også Jørgensen (2006a: 3) har analyseret den udlændingepolitiske debat fra 1961 – 1999 med afsæt i folketingsdebatter, den trykte presse og dele af den eksisterende litteratur- hvilket efterlader et indtryk af, at det politiske klima omkring den udlændingepolitiske debat i alle årene i Danmark har været ømtåleligt, præget af ideologisk ustabilitet og uklarhed.

Gennemgående for den danske litteratur er en påpegning af, hvordan flertallet af de danske politikere – sammenlignet med de svenske og norske - var tilbageholdende med at formulere en samlet integrations-/indvandrerpolitik, og hvordan det var venstrefløjen, der tilbage i 1970erne pressede på for at få formuleret en samlet integrationspolitik, og som pegede på problemerne forbundet med manglende 'reel' ligestilling og tiltag til afhjælpning heraf. I slutningen af 1980erne kom også Socialdemokratiet på banen, hvor det begyndte at presse på for at få indført en række indvandrerpolitiske indsatser. De borgerlige partier var på daværende tidspunkt fortsat meget tilbageholdende, hvorfor der frem til starten af 1990erne var et politisk flertal for, at indvandrerbefolkningens sociale problemer skulle løses indenfor rammerne af det eksisterende system (Jørgensen, 2006a: 314; Holm, 2007: 213; se også Jønsson & Petersen, 2010: 131-209).

Også Hvenegård-Lassen (2002) analyserer folketingets debatter om udlændingepolitik fra 1973 til 2000 ud fra en diskursanalytisk tilgang. Heri er der særligt fokus på folketingsdebatterne fra slutningen af 1990erne og betydningen af lighedsmålsætningen (Hvenegård-Lassen, 2002: 14). Bl.a. er der fokus på to forespørgselsdebatter fra hhv. 1997 og 2000 anmeldt af Dansk Folkeparti samt folketingsdebatterne vedrørende Integrationsloven i slutningen af 1990erne med fokus på den nedsatte introduktionsydelse og boligspredningspolitikken.

Den danske litteratur giver et dybdegående og systematisk indtryk af, hvad der er blevet sagt i det danske Folketing fra 1960erne/1970erne og frem til starten af 2000erne. Særligt har der været fokus på folketingsdebatten vedrørende Introduktionsloven i slutningen af 1990erne, herunder den nedsatte introduktionsydelse samt den politiske debat i folketinget, forbundet med indførelsen af starthjælpen i 2002. Som vi vender tilbage til i kapitel 10 har der stort set ikke været fokus på de konkrete hændelsesforløb, som lå forud for indførelsen af Integrationsloven i 1998. Endvidere har der ikke været meget fokus på, hvordan de politiske omgivelser har materialiseret sig på det statslige policy niveau. Det er blevet ved påpegninger af, hvordan vigtigheden af at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet og selvforsørgelse gennem årene er kommet til at stå stadig mere centralt. Det er således blot udvalgte statslige tiltag, der er blevet belyst, herunder bl.a. Introduktionsloven og den tilhørende introduktionsindsats fra 1999 og starthjælpen fra 2002.

2.2 Forskelle vs. ligheder på den førte indvandrerpolitik?

En række komparative studier af de skandinaviske lande på det indvandrerpolitiske område er blevet gennemført i den sidste halvdel af 2000erne. Særligt har der været fokus på sammenstillingen af Sverige og Danmark, som gennemgående er blevet fremhævet som værende hinandens modsætninger (Petersson, 2006; Jørgensen, 2006b; Hedetoft, 2006; Olwig, 2011; Alsmark, 2007). Også de nationale landestudier, gennemgået ovenfor, peger indirekte på forskelle, herunder hvordan der var betydelige forskelle på Danmark og Sverige tiltage i 1990erne. Bl.a. peger Holm (2007) og Hvenegård-Lassen (2002) på, hvordan de integrationsmålsætninger,

der blev introduceret i slutningen af 1990'erne i Danmark, var 'solidt fæstnet i en national selvforståelse – og hævde' (Hvenegård-Lassen, 2002). Mens svenskerne, med deres integrationsmålsætninger i slutningen af 1990'erne, havde fokus på lige rettigheder og ligheder, mangfoldighed samt respekt for demokratiske værdier, så handlede de danske målsætninger om at deltage 'på lige fod' samt om at respektere danske normer og værdier.

At Sverige og Danmark i 2000'erne er meget forskellige, er bl.a. hvad Gunner Alsmark (2007) konkluderer: De to lande fremhæves som hinandens modsætninger, og der peges på, hvordan de har udviklet meget forskellige opfattelser af og strategier for at løse de integrationspolitiske problemstillinger, og hvordan spørgsmålet politisk diskuteres meget forskelligt. Særligt ny højre partiet Dansk Folkeparti fremhæves i den forbindelse som en vigtig drivkraft og magtfaktor. Slutningerne baserer sig på en læsning og analyse af udvalgte politiske dokumenter.

Flere af kapitlerne i antologien *'Bortom stereotyperna? Indvandrare och integration i Danmark och Sverige'* (2006) (Hedetoft et al, 2006) kredser om spørgsmålet om, i hvilket omfang der er forskel på integrationspolitikken (indvandrerpolitikken) i Danmark og Sverige. I indledningskapitlet fremhæves Sverige og Danmark, som værende repræsentanter for to stereotyper. Hertil knyttes en kommentar om, at et helt grundlæggende træk i en række lande, i forhold til den offentlige samtales grundstruktur, er, at indvandrere fremstilles som 'de andre' - her er Sverige ikke nogen undtagelse. Når det kommer til den 'praktiske politik' (eller den faktiske integrationspolitik) er konklusionen derimod, at forskellene på Danmark og Sverige er ubestridelige (Petersson, 2006: 13-14). Det, der refereres til her, er principperne om 'integration', 'assimilation' og 'multikulturalisme'. Spørgsmålet er dog, om disse aspekter knytter sig til indvandrerpolitikens principper på målformuleringsniveauet eller praksis policy niveauet. Som netop Dahlström (2004) har redegjort for, så er der ikke et sammenfald mellem de rådende principper på disse to niveauer. Der fremhæves da heller ikke nogen konkrete eksempler, der kan bidrage til at understøtte dette.

I et andet af antologiens kapitler analyseres og sammenlignes den danske og svenske integrationslovgivning og den politiske debat i et kritisk diskursanalytisk perspektiv (Jørgensen, 2006b: 269). Nogle udvalgte diskursive udviklingstræk i Danmark fra 1980'erne og frem skitseres, hvorefter der går i dybden med de diskursive udviklingstræk efter regeringsskiftet i 2001. Bl.a. peges der på, hvordan diskursen i 2000'erne var bygget op omkring fire centrale temaer: 1) Integrering af dem der er i landet først – inden nye lukkes ind, 2) Selvforsørgelse, 3) Noget for noget og 4) Konsensus om samfundets fundamentale værdier. Disse diskurser er identificeret i en række politiske dokumenter, der bl.a. blev lanceret i forbindelse med Integrationspakken – *'En ny Chance til Alle'* og i *'Regeringens vision og strategi for bedre integration'* (Regeringen, 2003). Med henblik på at understøtte, hvordan selvforsørgelse kom til at stå stadig mere centralt gennem 2000'erne, refereres der til starthjælpen, 300-timers reglen samt introduktionsloven. De øvrige arbejdsmarkedsrettede initiativer lanceret gennem årene omtales ikke (Jørgensen, 2006b: 270-280).

Analysen af Sverige tager afsæt i de indvandrerpolitiske multikulturelle retningslinjer, der blev grundlagt i 1975 – principper om 'lighed', 'valgfrihed' og 'samarbejde' (Jørgensen, 2006b.: 280-285). Næste tidsmæssige nedslagspunkt er 1990erne, hvor principperne blev udskiftet og starten af 2000erne. Til sidst vendes blikket mod debatten om den strukturelle diskrimination i 2000erne. Konklusionen der drages på baggrund af sammenligningen er, at der er betydelige forskelle at spore, herunder: *'at den betydelige konvergens, der er mellem dansk og svensk integrationspolitik, i de seneste år er blevet udfordret af en stadig større divergens i opfattelserne af integration, problemernes årsag og ikke mindst løsningsmodellerne hertil'* (Jørgensen, 2006b: 293-294). Der peges dog også på nogle ligheder, bl.a. et skifte fra mere gruppe - til individbaserede politikker samt den tiltagende fokus på selvforsørgelse. Selvom at selvforsørgelse er kommet til at stå mere centralt i begge lande, peger Jørgensen (2006b: 282) på, at målsætningen i Sverige ikke har haft den samme hegemoniske status som i Danmark, da der i Sverige har været stærkere fokus på samfundets strukturelle og institutionelle diskrimination. Som jeg vil vende tilbage til i kapitel 4, er det et helt andet indtryk, man får, når det analytiske afsæt er det statslige policy niveau, og udviklingstrækkene fra 1970erne og frem til 2011.

I antologiens afsluttende kapitel - *'Divergens eller konvergens? Perspektiver i den dansk-svenske sammenstilling'* - rejser Ulf Hedetoft (2006) spørgsmålet, hvilket vi kort var inde på i kapitel 1, om vi har at gøre med to modstridende tendenser på én og samme gang: 'Praktisk konvergens' på den ene hånd og 'diskursiv divergens' på den anden. Pointen var, som nævnt, at de to lande på meget forskellige måder omtaler og begrundet indvandrerspørgsmålet, mens de er mindre forskellige, når det gælder outcome og implementerede policies. Med hensyn til de statslige politikker peger Hedetoft (2006) endvidere på, at eksistensen af divergens er et ubestridt faktum, men at det: *'... i mindre grad (er, red) dækkende i henseende til praktisk implementerende policies og passer i endnu ringere grad på konkrete, målbare effekter af integrationen på afgørende samfundsområder som f.eks. geografisk, bolig-mæssig integration, integrationen på arbejdsmarkedet, netværksdannelse eller deltagelse i nationens politiske eller kulturelle liv'* (Hedetoft, 2006: 392). Konklusionen på antologien er derfor, at der er hold i de to idealtyper 'dansk homogenitet' overfor 'svensk multikulturalisme', når det gælder principperne på målformuleringsniveauet og de statslige politikker, mens forskellene på praksisniveauet er mindre åbenlyse. Det er dog, som nævnt, ikke noget der forfølges nærmere empirisk, og bogen indeholder da heller ingen systematiske analyser af udviklingen i de statslige politikker.

Denne diskrepans er derimod genstand for empirisk opmærksomhed i temanummeret - *'Integration': Migrants and Refugees between Scandinavian Welfare Societies and Family Relations – i Journal of Ethnic and Migration Studies'* (Vol 37, No 2, 2011). Temanummeret består af en række dybdegående case-studier af Sverige, Norge og Danmark samt et indledende artikel, hvori Karen Fog Olwig (2011) drager nogle komparative paralleller landene imellem, og hvor afsættet er, at Danmark, Norge og Sverige ikke er så åbenlyst forskellige på praksisniveauet (outcome): *'... while the countries have adopted disparate policies and ideologies, differences in the actual*

treatment of and attitudes towards immigrants and refugees in everyday life are less clear, due to parallel integration programmes based on strong similarities in the welfare systems and in cultural notions of equality in the three societies' (Olwig, 2011: 179).

Bogen *'Velferdens grænser'* fra 2010, redigeret af Grete Brochmann & Anniken Hagelund (2010), kan formentlig betragtes som det mest opdaterede og omfangsrige komparative og historiske studie af de skandinaviske velfærdsstater og deres relation til indvandring og indvandrere. Afsættet er udviklingen fra midten af 1960'erne og frem til 2010. Ligesom i denne afhandling er afsættet for den komparative sammenstilling de historiske landeanalyser indenfor landene, som er skrevet af forfatterne fra de tre lande (Sverige - Borevi, 2010; Danmark - Jønsson & Petersen, 2010; Norge - Brochmann & Hagelund, 2010: 211-305).

I bogen fokuseres der på relationen mellem indvandring og velfærdsstaten i et bredt historisk perspektiv, herunder indvandringspolitikken (kontrolpolitikken), såvel som på integrationspolitikken (indvandrerpolitik). Endvidere lægges der i bogens indledende kapitel op til at fokusere på tre analytiske nedslagspunkter: 1) *Ideologi*, forstået som de tre landes respektive nationsopbygningsforløb knyttet til udviklingen i velfærdsstaten samt velfærdsideologierne møde med velfærdsstaten, 2) *Institutionsforandring*, herunder iværksættelsen og arbejdsdelingen mellem forskellige forvaltningsniveauer og aktører samt 3) *Politikudvikling* – omsætningen af statens idegrundlag til praksis med fokus på social – og arbejdsmarkedspolitikken, bolig – og bosætningspolitik og velfærdsydelser overfor asylansøgere (Brochmann & Hagelund, 2010a: 31-37). Det er noget uklart, hvad der skal forstås ved politikudvikling: Det statslige policy niveau, implementeringen af de konkrete policies etc.? Det er også en uklarhed, der afspejler sig i de historiske landeanalyser. Nogle gange omtales praksis på frontlinjeniveau, andre gange de statslige tiltag. Gennemgående er det dog begrænset, hvor meget de historiske analyser fokuserer på de konkrete statslige virkemidler, introduceret gennem årene, og dem der omtales er primært overfor nyankomne og i mindre grad de mere etablerede indvandrergrupper. Bl.a. peges der på, hvordan der, som følge af flygtningenes svage tilknytning til arbejdsmarkedet i 1980'erne og 1990'erne, blev sat spørgsmålstegn ved, om modtagelsesapparatet var medvirkende til at undergrave målsætningerne om at gøre flygtninge selvhjulpne og i stedet bidrog til klientgørelse (Brochmann & Hagelund, 2010b: 251). Og i det danske landekapitel refereres der bl.a. kort til det såkaldte Barriereudvalg og den efterfølgende Barrierehandlingsplan – konkrete arbejdsmarkedsrettede tiltag i 1990'ernes Danmark (Jønsson & Petersen, 2010: 180-193). Derimod refereres der i alle tre landekapitler til de mere overordnede historiske udviklingstræk, knyttet til udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Igen med særlig fokus på indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen.

At det er henholdsvis danske, norske og svenske forskere, der har skrevet landekapitlerne, kommer bl.a. til udtryk ved, at det er de enkelte landes 'hovedhistorier', der er styrende for de historiske analyser og i mindre grad de analytiske nedslagspunkter. Således har det danske

landekapitel - ikke overraskende – fokus på det politiske spil og magtkampene, mens det svenske kapitel i højere grad har fokus på indvandrerpolitikens principper på målformuleringsniveauet. Det norske landekapitlet er det, der går mest i dybden med politikudviklingen. Med henblik på at kunne drage slutninger vedrørende konvergens vs. divergens er der i nærværende afhandling ikke fokus på 'hovedtendenserne' indenfor landene, men udviklingstrækkene på det samme analyseniveau i alle tre lande – det statslige policy niveau.

At der er fokus på forskellige analytiske niveauer gør også, at der – af gode grunde – ikke kan drages nogen entydige konklusioner vedrørende graden af forskelle vs. ligheder på landene i det afsluttende komparative kapitel (Brochmann & Hagelund, 2010c: 351-367). Når det gælder de overordnede historiske udviklingstræk – sammenspillet mellem indvandringens karakter og velfærdsstatens præmisser - argumenteres der for, at der er en række ligheder at spore. Bl.a. peges der på, hvordan grundstrukturen i indvandringsreguleringen er blevet videreført, siden indvandrerstoppet i 1970'erne i alle tre lande, at den universalistiske indretning af de tre velfærdsstater i store træk er blevet opretholdt, at velfærdsstaten har været en vigtig præmisgiver for politikudviklingen på indvandringsfeltet og at arbejdslinjen har stået stærkere i integrationspolitikken i alle tre lande (pligtorienteringen er blevet styrket) (Brochmann & Hagelund, 2010.: 357-362). Samtidig peges der også på nogle vigtige variationer landene imellem – både over tid og på tværs af landene. Særligt når det gælder såkaldte '*symboltunge saker og ideologiutvikling*', er der ifølge Brochmann & Hagelund (2010c: 359) markante forskelle at spore, da særligt Sverige og Danmark begrunder deres integrationspolitik eksplicit forskelligt – og hvor Norge synes at ligne Sverige mest. Retten til statsborgerskab fremhæves som et tydeligt eksempel på denne forskel. Også i forhold til den 'indre sfære' - det politiske indhold og tidspunkterne for ændring og justering – peges der på forskelle og på, hvordan forskellene på landene er blevet større siden 1980'erne. Særligt Danmark begyndte at skille sig ud i disse år (Brochmann & Hagelund, 2010c). Det kom bl.a. til udtryk ved, at den multikulturelle tænkning i højere grad slog igennem i Sverige end i Danmark, og at Danmark er gået længst i forhold til at stramme familie – og asylindvandringen. I forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken peges der på, hvordan pligter i højere grad er blevet betonet overfor nyankomne i Danmark og Norge, end i Sverige, og hvordan operationaliseringen af arbejdslinjen i Danmark på flere fronter skiller sig ud fra nabolandene. Som nævnt er det nogle andre slutninger, der drages i nærværende afhandlings Del I. Bogens komparative opsamlingskapitel vidner om, hvor svært det er at drage håndfaste konklusioner vedrørende forskelle og ligheder, når der samles op på flere analyseniveauer og områder.

Et sidste studie der skal refereres til her, er en kortlægning og sammenligning af de arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrere i Danmark, Norge og Sverige. Forskelle og ligheder som de kom til udtryk i 2006/2007 (Djuve & Kavli, 2007). Særlig er der fokus på introduktionsindsatsen overfor nyankomne samt tiltag, der er taget i brug med henblik på at motivere arbejdsgivere til at rekruttere indvandrere. Lighederne kom bl.a. til udtryk ved, at de tre

lande havde taget en intensiv kvalificeringsindsats overfor nyankomne i brug. Med hensyn til forskellene lægges der særligt vægt på variationen i relationen mellem rettigheder og pligter, hvor Sverige – på daværende tidspunkt (2007) - adskilte sig ved at vægte en større grad af frivillighed end Norge og Danmark og ved at benytte en mindre udtalt sanktionspolitik. Det er dog Danmark, som adskilte sig mest ved at have taget den hårdeste retorik og virkemidler i brug overfor arbejdsløse generelt og indvandrere specifikt. Dette kom til udtryk ved brugen af incitamentsfremmende tiltag og den udstrakte brug af målrettede tiltag med henblik på at få indvandrere i arbejde (Djuve & Kavli, 2007: 10). Hvor der i Sverige var meget fokus på diskrimination og strukturkritik, var der i Danmark i højere grad fokus på individniveauet. Selvom ovenstående konklusioner knytter direkte an til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, stiller jeg mig tvivlende her overfor i Del I, da afhandlingen både anlægger et eksplicit historisk perspektiv, at sluttidspunktet er 2011, og at der er fokus på en bredere skare af målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser.

2.3 Opsamling

Ovenstående litteraturgennemgang gav et indtryk af, at der har været stor forskel på, hvorvidt og hvordan indvandrerpolitikken er blevet belyst i de historiske analyser: Den danske litteratur har i høj grad kredset om den politiske debat, mens den svenske (og i nogen grad norske) i højere grad har interesseret sig for udviklingen i indvandrerpolitikken principper på målformuleringsniveauet. Gennemgående for størstedelen af litteraturen er, at der i højere grad har været fokus på det retoriske – diskursive niveau og i mindre grad det statslige policy niveau, herunder den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Og mens de historiske analyser af de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet har været meget grundige og systematiske, er det statslige policy niveau blevet behandlet mere sporadisk. Nogle tiltag er blevet fremhævet frem for andre. Særligt den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne er blevet viet opmærksomhed, mens det i mindre grad har været tilfældet, når det gælder indsatserne overfor mere etablerede indvandrergrupper, hvilket også skal ses i lyset af, at der i højere grad har været fokus på den *direkte* indvandrerpolitik – og i mindre grad den *indirekte* (se også Brochmann & Hagelund, 2010b: 289).

På baggrund af ovenstående er der ingen tvivl om, at diskurserne, retorikken og de indvandrerpolitiske principper historisk har adskilt sig, og stadig gør det. Men gennemgangen vidnede også om, at der ikke er blevet forsket meget i, hvad der sker, når indvandrerpolitiske principper omsættes til konkrete virkemidler i regi af staten, samt hvad der mere præcist karakteriserer udviklingstrækkene over tid. Det vil jeg forsøge at undersøge nærmere i de efterfølgende kapitler ved at være eksplicit omkring det valgte analyseniveau og ved at gøre brug af et analyseapparat, som indkredser sammenlignelige udviklingstræk på tværs af landene. En fremgangsmåde, der uddybes nærmere i det efterfølgende kapitel 3.

Del I

Kapitel 3: Det analytiske begrebsapparat og analysestrategien

Nedenfor præsenteres det analytiske begrebsapparat, der er blevet benyttet i indkredsningen af spørgsmålet om - *Hvilke målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser på statsligt niveau, med henblik på at få indvandrere i arbejde, er blevet introduceret i perioden 1970-2011, og i hvilken retning er udviklingen gået indenfor den undersøgte periode?* Derefter præsenteres den benyttede analysestrategi og de tilhørende metodiske udfordringer.

3.1 Det analytiske begrebsapparat

Det teoretiske og begrebsmæssige afsæt for det analytiske begrebsapparat er policy design litteraturen (public policy traditionen). Inden for dette perspektiv er instrumentvalget traditionelt blevet anset som værende betinget af rationelle aktørers tekniske og administrative hensyn og søgen efter de optimale løsninger (Howlett, 2011). Igennem årene er denne forståelse blevet udfordret fra perspektiver, der i højere grad har tillagt den diskursive og politiske kontekst betydning for instrumentvalget (Linder & Peters, 1998) samt fra mere socialkonstruktivistiske og strukturorienterede perspektiver, som anser forståelsen af 'problemets karakter' og den sociale konstruktion af målgrupperne som afgørende (Schneider & Ingram, 1997). Afsættet i denne analysedel er 'åbent' og derfor ikke drevet af en bestemt antagelse om, hvad der har betinget instrumentvalget (Hood, 2007: 137), da formålet med Del II netop er at afdække nogle af disse spørgsmål.

Det analytiske begrebsapparat er struktureret omkring fire dimensioner (se tabel 3.1), som er blevet benyttet til at indkredse udviklingstrækkene på det statslige policy niveau over tid og på tværs af landene, med henblik på at kunne drage slutsatser vedrørende konvergens vs. divergens.

Tabel 3.1 Det analytiske begrebsapparat
Målgruppen og graden af målrettethed?
Nyankomne, flygtninge, kvinder eller mænd? Indvandrere fra vestlige eller ikke-vestlige lande? Er tiltagene specifikt og alene rettet mod personer med indvandrerbaggrund eller figurerer indvandrere som en særlig prioriteret målgruppe?
De benyttede arbejdsløshedsstrategier?
1) Efterspørgselsstrategien, 2) Opkvalificeringsstrategien, 3) Netværksstrategien, 4) Incitamentsstrategien: 5) Pligtstrategien, 6) Mangfoldighedsstrategien, 7) Iværksætterstrategien, 8) Den operationelle strategi.
De benyttede policy instrumenter og virkemidler?
Interne eller eksterne? 1)Regulering (pisk), 2) økonomiske midler (gulerod) og 3) information (prædiken).
Permanent vs. midlertidig?
Har vi at gøre med permanente tiltag eller midlertidige? Er tiltagene tidsbegrænsede?

Målgruppen og graden af målrettethed: Med 'målgruppe' refereres der til, hvilke indvandrergrupper, der er fokus på (og ikke om det er barrierer ved f.eks. beskæftigelsessystemet, samfundet eller den enkelte). Udover at der gennemgående vil blive sondret mellem tiltag overfor

indvandrerbefolkningen mere generelt og tiltag rettet mod nyankomne i regi af introduktionsindsatsen, tages der også løbende højde for andre kriterier, som f.eks. køn og oprindelsesland.

Graden af *målrettethed*⁸ relaterer til den førnævnte sondring mellem direkte vs. Indirekte indvandrerpolitik, hvor der i denne sammenhæng er fokus på de tiltag, der befinder sig i spændingsfeltet mellem direkte og indirekte indvandrerpolitik: I hvor høj grad er de introducerede politikker alene rettet mod indvandrere, og i hvor høj grad er der tale om generelle politikker, hvor indvandrere indgår som en særlig målgruppe? Som nævnt, er et kriterium for, at der er tale om indirekte indvandrerpolitik, at de enkelte tiltag specifikt retter sig mod indvandrere jf. kapitel 1.

De benyttede arbejdsløshedsstrategier: De benyttede arbejdsløshedsstrategier, der er indlejret i de benyttede policies (Larsen & Andersen, 2004), knytter både an til løsningssiden og de bagvedliggende problemforståelser. Sidstnævnte ud fra et rationale om, at de benyttede virkemidler baserer sig på kausalteorier (mere eller mindre eksplicite) om, hvad der har forårsaget negativt vurderede forhold eller tilstande (Bredgaard, 2004: 49-50)⁹.

Som det fremgår af tabel 3.1 sondres der mellem otte forskellige arbejdsløshedsstrategier: Efterspørgselsstrategien (1) sigter mod en stimulering af efterspørgslen efter arbejdskraft, mens opkvalificeringsstrategien (2) indbefatter indsatser, der på forskellige fronter sigter mod en opkvalificering af arbejdsstyrken. Netværksstrategien (3) vil fremme skabelsen af netværk gennem f.eks. brug af løntilskudsordninger. Incitamentsstrategien (4) vil styrke det økonomiske incitament til at arbejde, f.eks. gennem en nedsættelse af de offentlige ydelser; 5) Pligtstrategien vil styrke kravene til aktiv deltagelse som en forudsætning for at modtage offentlige ydelser (konditionalitet). Her skal der sondres mellem brugen af pligtstrategien generelt og den obligatoriske pligtstrategi, da sidstnævnte også knytter an til det forvaltningsmæssige setup – en centraliseret ydelse, hvor der ikke er overladt meget skøn til kommunerne. Det er den obligatoriske, der særligt er fokus på i denne sammenhæng.

Endvidere er der den såkaldte 'Mangfoldighedsstrategi' (6), som delvist relaterer sig til efterspørgselsstrategien, men som samtidig adskiller sig ved, at der ikke sigtes mod en stimulering af efterspørgslen efter arbejdskraft i samfundet som sådan, men derimod specifikt til skabelsen af et mere mangfoldigt arbejdsmarked. Mangfoldighedsstrategier kan både have karakter af informationstiltag og tiltag af en mere tvingende karakter, som f.eks. brugen af kvotering. Bekæmpelse af etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet (som også kan have en mere eller mindre tvingende karakter) kan også placeres indenfor denne type af strategi.

⁸ En relateret problemstilling knytter sig til, hvorvidt der sigtes mod formel ligestilling – eller om der lægges op til benyttelse af positiv særbehandling med henblik på at opnå reel ligestilling (Entzinger, 2000).

⁹ Der er derfor ikke fokus på de overordnede og dominerende problemforståelser vedrørende indvandrere og arbejdsmarkedet, som de f.eks. kommer til udtryk i statslige udredninger, i regeringsskrivelser etc.

En syvende strategi (7) – Iværksætterstrategien – vedrører de indsatser, som specifikt sigter mod at fremme etnisk iværksætteri ud fra et rationelt om, at det kan skabe nye arbejdspladser og alternative former for forsørgelsesgrundlag. Endelig er der den operationelle strategi (8), som sigter mod organisatoriske og styringsmæssige aspekter af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpoltikken, med henblik på at fremme indvandrerbefolkningens deltagelse på arbejdsmarkedet. Vigtigheden af at inddrage denne strategi understreges af de mange operationelle reformer, som er blevet iværksat gennem de senere år (Larsen & van Berkel, 2009). Når der refereres til den operationelle strategi her, er der dog ikke alene tale om større administrative og styringsmæssige reformer, men også de mange andre tiltag der er blevet iværksat med henblik på at styrke systemsiden. Således indbefatter denne strategi såvel administrative reformer af f.eks. hele det setup, der knytter sig til udbetaling af introduktionsydelsen, som ændrede refusionssatser til kommunerne, tiltag der sigter mod en opgradering af beskæftigelsesindsatsen f.eks. ekstra midler til uddannelse af personalet, en styrkelse af den interorganisatoriske indsats etc. Hertil kommer ordninger til godkendelse af medbragt uddannelse og arbejdserfaring fra udlandet etc.

De benyttede virkemidler: Som supplement til arbejdsløshedsstrategierne vil der også være fokus på de benyttede virkemidler - policy instrumenter – som refererer til en række bestemte virkemidler og motivationsformer (Bemelmans-Videc, 2003: 3-4). Ofte sondres der mellem eksterne instrumenter, som er målrettet mod landets borgere, overfor interne, som f.eks. kan være rettet mod aktører i administrationen, herunder personalepolitikker, budgetter og organisatoriske reformer. Interne policy instrumenter har derfor flere overlap til den operationelle arbejdsløshedsstrategi. Endvidere kan der sondres mellem de instrumenter, som henholdsvis benytter regulering (pisk) – hvor der bliver gjort brug af regulativer, og økonomiske håndtag (gulerod) – hvor der gøres brug af positiv motivation - og information (prædiken) - som gør brug af overtalelsesprogrammer (Vedung, 2003).

Endelig har vi sondringen mellem **midlertidige vs. permanente tiltag**: Her sigtes der mod at indfange, om tiltagene, da de blev lanceret, var tidsbegrænsede eller havde en mere permanent karakter. Med 'permanent' refereres der ikke til, at de også reelt også blev benyttet i en årrække, men om de som udgangspunkt, da de blev lanceret, var tidsbegrænsede.

3.2 Analysestrategi

Analysestrategien for afhandlingens Del I er struktureret kronologisk omkring fire perioder, herunder 1970erne, 1980erne, 1990erne og 2000erne (figur 3.1).

Figur 3.1: Del I: Den overordnede struktur						
	1970erne	1980erne	1990erne	2000 - 2011	Udviklingstrækkene samlet set fra 1970erne til 2011	
Sverige	Analyse af de målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere					
Norge	Analyse af de målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere					
Danmark	Analyse af de målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere					

Indenfor hvert land og hver periode indkredses og analyseres de 'målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere' der er blevet indført. Dermed er der fokus på de nye tiltag, der er blevet lanceret samt ændringer/justeringer af eksisterende. Dermed vil de eksisterende tiltag i 1990erne, som f.eks. blev introduceret tilbage i 1980erne, ikke blive omtalt. Det hører dog til undtagelsen, at permanente tiltag, rettet mod personer med indvandrerbaggrund, er blevet lanceret i et årti, uden at de efterfølgende har været genstand for revurdering/justeringer. I og med at der er fokus på arbejdsmarkedspolitikken 'etniske' dimension er der en række arbejdsmarkedspolitiske reformer i de tre lande gennem årene (operationelle såvel som substantielle) som berøres meget perifert, men som – selvfølgelig – også har haft betydning.

Afslutningsvis gives der - med afsæt i det analytiske begrebsapparat - en overordnet karakteristik af udviklingstrækkene, ud fra en samlet betragtning (kapitel 4.4). Som udgangspunkt for denne opsamling vil alle de lancerede tiltag være opsummeret i tabel 4.1, 4.2 og 4.3, hvor tiltagene, lanceret indenfor hvert årti, vil være oplistet. Selve reformerne af introduktionsindsatserne overfor nyankomne vil være oplistet nederst indenfor hvert årti. Igennem de historiske analyser refereres der ikke stringent til begreberne fra det analytiske begrebsapparat. Derimod kommer de i spil i opsamlingstabellerne.

Selvom der primært er fokus på tiltag, der sigter mod understøttelse af indvandrerbefolkningens indtræden på arbejdsmarkedet, vil der i analysen af 1970erne (og slutningen af 1960erne) også være fokus på tiltag til understøttelse af gruppens etableringsproblemer, da de var de første tiltag på dette område og derfor vigtige at tage i betragtning.

3.2.1 Indkredsningen af udviklingstrækkene

Som jeg kort var inde på i kapitel 1, er det sværere end som så, at indkredse udviklingstrækkene på det statslige policy niveau i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Særligt har det været en udfordring at 'opstøve' det empiriske materiale, bl.a. fordi alle informationerne om de introducerede tiltag ikke har været tilgængelige eller har været genstand

for omtale i de statslige dokumenter. Jo længere vi går tilbage i tid, desto mere presserende er denne problemstilling.

Endvidere har det til tider været svært at sondre mellem hensigtserklæringer og reelle tiltag, hvilket særligt knytter sig til de såkaldte mangfoldighedstiltag. Hvis der blot er tale om gode intentioner, og der ikke følger midler med, er de således ikke medtaget her. I denne sammenhæng har det dog vist sig problematisk at få overblik over, hvor mange midler der er blevet afsat, da der ikke har været fokus på de afsatte midler, ligesom der kan være afsat ressourcer fra statens side, uden at det har været genstand for omtale i de statslige dokumenter.

Hertil kommer, at det kan være svært at afgøre, hvornår arbejdsmarkedsrettede politikker specifikt er rettet mod personer med indvandrerbaggrund (målrettede tiltag), og hvornår der er tale om ordinære arbejdsmarkedspolitikker, som ikke substantielt er rettet mod indvandrere. Det er svært at opstille præcise kriterier. Som et eksempel på tiltag, der ikke er inkluderet i 'målrettede tiltag', kan nævnes generelle indsatser, som menes at komme indvandrere til gode, men hvor indvandrere ikke er særligt prioriterede. I en norsk Stortingsmelding fra slutningen af 1980'erne (St. Meld, 1987-88, 39: 59) blev en række ordinære arbejdsmarkedstiltag fremhævet i forbindelse med en gennemgang af den daværende arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerbefolkningen. Disse tiltag har jeg f.eks. ikke medtaget, da de reelt ikke var målrettet personer med indvandrerbaggrund. Et andet eksempel på indsatser, der ikke er medtaget, er ordninger til godkendelse af medbragt uddannelse, som ikke retter sig mod arbejdsmarkedet, men mere specifikt mod uddannelsessystemet, hvilket dog konkret kan være svært at afgøre.

Sondringen mellem indsatser overfor nyankomne vs. mere etablerede målgrupper har ydermere vist sig sværere end som så, da afgrænsningen heraf har ændret sig gennem årene: Bl.a. benyttes betegnelsen 'flygtninge' i flæng – særligt i 1980'erne - hvilket både kan referere til den ene som den anden kategori. Fra 1990 og frem er adskillelsen mere tydelig.

Alle problemstillinger er tilsammen med til at gøre det svært at angive det præcise antal introducerede tiltag, hvorfor der vil være tale om en ca. angivelse. Der er også nogle perioder, hvor antallet har været nemmere at angive end i andre: F.eks. er antallet noget nemmere at angive i 1980'ernes Sverige og 1990'ernes Danmark, hvor der lanceres en række direkte målrettede tiltag, mens det f.eks. er mere problematisk i 2000'ernes Danmark, da der i højere grad gøres brug af indirekte målrettede tiltag. Nogle af de ovenstående problemstillinger har været mulige at håndtere, andre har været mere krævende. Med henblik på at sikre systematikken og et robust empirisk materiale er alle statslige dokumenter vedrørende indvandrerpolitik i den undersøgte periode blevet indsamlet og gennemgået kronologisk. For Sveriges og Norges vedkommende har særligt statslige betænkninger og regeringsprogrammer (Stortingsmeldinger og Propositioner) vedrørende indvandrerpolitikken i de tre lande været vigtige kilder. På forskellige tidspunkter har de arbejdsmarkedsrettede indsatser været inkorporeret i den generelle arbejdsmarkedspolitiske

indsats, hvorfor også mere generelle arbejdsmarkedspolitiske dokumenter er blevet indsamlet og gennemgået.

Det forhold, at betænkningerne og de siddende regerings opfølgninger herpå i Norge og Sverige på indvandrerområdet gennemgående har været mere systematiske og dybdegående end i Danmark, har betydet, at disse statslige dokumenter har givet et vigtigt blik i eksisterende tiltag og forslag til indsatser. Hertil kommer jf. kapitel 1, at forvaltningstraditionen i Norge og Sverige er karakteriseret ved en større grad af skriftlighed, mens der i højere grad er tale om formuleringer fra folketingets talerstol i Danmark. Derfor er der for Danmarks vedkommende i højere grad taget redegørelser til folketinget, folketingsdebatter etc. i brug.

I gennemgangen af de statslige dokumenter er der blevet foretaget en grundlæggende afdækning af, hvad der findes af tiltag. Denne fremgangsmåde kan imidlertid ikke stå alene, da der kan være lanceret tiltag i regi af staten, som ikke nødvendigvis er indeholdt i de statslige dokumenter. Det er bl.a. en problematik, der gør sig gældende, når det drejer sig om 1980ernes Danmark. Derfor har været nødvendigt at tage den såkaldte 'sneboldmetode' i brug, som supplement til ovenstående fremgangsmåde. Denne indbefatter, at der med afsæt i nogle udvalgte dokumenter kan opnås kendskab til andre relevante kilder. Fremgangsmåden kan dermed betegnes som en såkaldt 'udfyldningsstrategi', hvor udfordringen har bestået i at indfange så mange oplysninger om de introducerede politikker som muligt, og på den baggrund at rekonstruere dette indsatsområde i et historisk perspektiv. Som supplement til de centrale statslige dokumenter har det derfor været nødvendigt at trække på en mangfoldighed af kilder, hvilket bl.a. er tilfældet med kilder fra 1980ernes Danmark. Endelig er der blevet gjort brug af dele af den eksisterende litteratur (jf. kapitel 2).

Et vigtigt spørgsmål, der rejser sig i forlængelse heraf, er det empiriske materiales udsagnskraft: Giver det empiriske materiale et repræsentativt billede af udviklingstrækkene på det statslige policy niveau? Den samlede vurdering er, at dokumenterne kan bidrage til at give et repræsentativt billede, hvilket bl.a. understøttes af, at der er blevet trukket på en mangfoldighed af dokumenter, eventuelle uoverensstemmelser er blevet tjekket etc. Dog er der dokumenter fra de første årtier, som ikke har været mulige at opspore og der skal selvfølgelig tages forbehold for, at der kan være indsatser og tiltag, som jeg kan have overset.

Kapitel 4: Udviklingstrækkene på det statslige policy niveau 1970 - 2011

4.1 Sverige

4.1.1 1970erne (og 1960erne)

Tiltag til understøttelse af udenlandske arbejdstagers etablering på arbejdsmarkedet: I 1965 blev 'Arbejdspladsintroduktionsordningen' indført med henblik på at understøtte udenlandske arbejdstagers introduktion på arbejdspladsen. Tiltaget sigtede mod at forebygge og modarbejde eventuelle misforståelser og modsætningsforhold mellem udlændinge og svenskere ved at højne informationsniveauet, bl.a. i forhold til arbejdets art, aflønningsforholdene, arbejdstider, information om de faglige organisationer etc. (Lundh & Ohlsson, 1999: 107). Som opfølgning på denne ordning i 1969/70 blev en lignende ordning benævnt 'Virksomhedsintroduktion' indført. Den blev gennem 1970erne udbygget og udbredt til flere virksomheder (Dahlström, 2004: 129-130; SOU 1974, 69: 112).

I slutningen af 1960erne blev der lanceret informationsmateriale, som bl.a. sigtede mod at bidrage til en afhjælpning af indvandreres etableringsproblemer på arbejdsmarkedet. Herudover blev der udviklet informationsmateriale med henblik på at forebygge arbejdsulykker og sikre sundhedskontrol for indvandrergrupper, ud fra en antagelse om at særligt udenlandske arbejdstagere ofte var koncentreret om jobs med dårligt arbejdsmiljø (Dahlström, 2004: 129).

4.1.2 1980erne

Frem til midten af 1980erne blev der ikke sondret skarpt mellem den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne flygtninge vs. indsatsen overfor indvandrerbefolkningen mere generelt, bl.a. fordi Arbejdsformidlingen frem til midten af 1980erne havde det overordnede ansvar for begge grupper.

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: Pr. 1. januar 1985 trådte en reform af introduktionsindsatsen overfor nyankomne flygtninge i kraft, hvilket bl.a. indbefattede en reform af boligspredningspolitikken. Ansvaret for modtagelsen og introduktionen af nyankomne blev flyttet fra den svenske Arbejdsmarkedsstyrelse (staten), hvor det havde været placeret siden 1950erne, til Statens Indvandrerwerk og kommunerne (Prop 1983/84, 124). Reformen indbefattede også indførelsen af en 18-måneders introduktionsperiode for nyankomne indvandrere, hvilken bl.a. omfattede deltagelse i svenskundervisning samt arbejdsmarkedsrettede foranstaltninger.

Reformen betød, at det direkte link til arbejdsmarkedet, som tidligere blev varetaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS),¹⁰ som den koordinerende myndighed, blev svækket (og dermed også indflydelsen fra arbejdsmarkedets parter), herunder hjælpen til jobsøgning, opkvalificeringsprogrammer etc. Efter reformen i 1985 var det dog fortsat Arbejdsmarkedsstyrelsen, som havde ansvaret for den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne, men – ligesom i Danmark og Norge – var det sprogindsatsen der var central under introduktionsperioden. Reformen betød også, at det var udbuddet af boliger og ikke efterspørgslen efter arbejdskraft, der blev styrende for boligplaceringen (Lundh et al, 2002: 45; Borevi, 2010: 75-79).

Kommunernes overtagelse af det overordnede ansvar for introduktionsindsatsen betød, at nyankomnes indtægtssikring blev varetaget i regi af det ordinære kommunale kontanthjælpssystem¹¹. Før 1985 blev der udbetalt et startbidrag til finansiering af en række udgifter, herunder til bolig i den første tid, indtil den første løn eller uddannelsesbidrag kom ind på kontoen. Hvis ikke det var muligt at finde et arbejde, blev den enkelte flygtningss indtægtssikring varetaget i det kommunale system, men ikke som udgangspunkt (Prop 1983/84, 124: 70-71). Fra 1985 til 1990 fik kommunerne refunderet omkostninger forbundet med introduktionen af flygtninge direkte (krone for krone) fra staten.

Sideløbende med reformen i 1985 blev der på forskellige fronter sat ind med tiltag, der sigtede mod en styrkelse af den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: Bl.a. tilføres der en række ekstra ressourcer fra statens side, og en række tiltag blev igangsat. Det kom f.eks. til udtryk ved igangsættelsen af en række forsøgsordninger, der skulle afhjælpe de interorganisatoriske problemstillinger, som kunne opstå som følge af reformen, og hvor samspillet med den arbejdsmarkedsrettede del var en del af indsatsen. Endvidere blev Arbejdsmarkedsstyrelsen bedt om regelmæssigt at få et overblik over personalebehovet i indvandrer-tætte områder og løbende foretage de omprioriteringer og tiltag til opkvalificering, der var nødvendige og behov for (Prop 1985/86, 98; SOU, 1984, 58). Endvidere blev der fra statens side afsat særlige midler til Arbejdsmarkedsverkets disposition, som sigtede mod at støtte udviklingsarbejdet omkring ukonventionelle indsatser indenfor det eksisterende rammeværk. Desuden besluttede Rigsdagen, at Arbejdsmarkedsinstituttet skulle styrkes i form af 50 tjenester, der skulle benyttes til særskilte indsatser for flygtninge og indvandrere. Herudover blev der afprøvet forskellige tilgange til at udslette flygtninge og andre indvandrere på arbejdsmarkedet. Der blev også tilbudt ekstra undervisning indenfor rammerne af Arbejdsmarkedsuddannelserne i sammenhæng med

¹⁰ AMS blev oprettet i 1948 og havde frem til 2007 ansvaret for arbejdsmarkedspolitikken forskellige indsatser. Den 1. januar 2008 blev AMS, Arbejdsmarkedsverket og Landsarbejdsnævnene lagt sammen til myndigheden 'Arbejdsmarkedsformidlingen'.

¹¹ Selvom der benyttes andre betegnelser for 'social assistance systems' i Norge og Sverige end i Danmark har jeg alligevel valgt gennemgående at benytte denne betegnelse.

erhvervsuddannelse, erhvervsrettet rehabilitering og beredskabsarbejde. Indholdet af disse indsatser uddybes nedenfor.

Opgradering af Arbejdsformidlingens indsats: I takt med at indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet blev forværret, steg anerkendelsen af, at de eksisterende indsatser i regi af Arbejdsformidlingen ikke var tilstrækkelige til at afhjælpe denne gruppes udfordringer på arbejdsmarkedet (SOU, 1984, 58: 109). En række tiltag, med henblik på en opgradering af arbejdsformidlingens service, blev derfor indført - operationelle arbejdsløshedsstrategier. Det drejede sig bl.a. om en ekstra tilføring af ressourcer til de eksisterende arbejdsmarkeds- samt uddannelsespolitiske indsatser, så de i højere grad kunne tilpasses arbejdsløse indvandreres behov (SFU 1985/86, 20). Rationalet var bl.a., at de jobsøgende indvandreres svenskundskaber var dårlige og forventninger til et fremtidigt arbejde urealistiske. De ekstra ressourcer skulle bl.a. benyttes til tolkebistand og til at finansiere en ekstra krævende arbejdsformidlingsindsats. Endvidere blev der gjort en indsats for at uddanne og opkvalificere personalet gennem en ekstra ressourcetilføring til de medarbejdere, der arbejdede særskilt med indvandrere og flygtninge. Og der blev i perioden lagt særligt vægt på rekruttering af arbejdsformidlere, der kunne tale de relevante 'indvandrersprog'.

Endelig blev der igangsat en række forsøgsordninger med henblik på afprøvning af forskellige metoder, der særligt skulle komme indvandrere til gode i regi af Arbejdsformidlingen: Bl.a. blev der igangsat en forsøgsordning i starten af 1980'erne - det såkaldte KISTA-projekt¹² - struktureret omkring tre arbejdsgrupper, som havde særskilt fokus på henholdsvis tyrkisktalende, arabisktalende og spansk - og latinamerikanske arbejdssøgende. Projektet indbefattede bl.a., at alle ansatte fik uddannelse i såkaldte 'Indvandrerunderskaber'. Efterfølgende blev det besluttet, at Kista-projektets arbejdsformer skulle overføres til andre kontorer, der stod overfor lignende udfordringer - en stor andel af arbejdssøgende med indvandrerbaggrund (SOU 1984, 58: 111). Derfor blev der for årene 1985/86 fra statens side givet økonomisk støtte til et udviklingsarbejde, der sigtede mod udvikling af metoder, der kunne bidrage til at tilpasse de arbejdsmarkeds - og uddannelsespolitiske indsatser til forskellige indvandrergrupperes behov. Der var tale om forsøgsordninger i fem kommuner. Rationalet var, at indsatsen overfor arbejdsløse med indvandrerbaggrund krævede en ekstra indsats.

Styrkelse af myndighedernes samarbejde: En række operationelle tiltag blev også taget i brug med henblik på en styrkelse af det interorganisatoriske samspil mellem forskellige offentlige myndigheder, herunder kommuner, arbejdsformidling og sprogundervisningsinstanser. Det blev særligt aktualiseret af den førnævnte reform fra 1985 af modtagelses- og introduktionsindsatsen overfor nyankomne flygtninge i 1985. I den forbindelse blev der fra statens side (via Arbejdsmarkedsdepartementet) igangsat forsøgsordninger, der sigtede mod at styrke samspillet

¹² Et geografisk afgrænset område i nærheden af Stockholm.

mellem arbejdsmarkedsmyndighederne og kommunens indsats for at understøtte indvandreres indtræden på arbejdsmarkedet. Fem kommuner indgik i dette forsøg og erfaringerne herfra blev efterfølgende evalueret og benyttet til lignende indsatser (Prop 1985/86, 98: 35).

Der var også fokus på de såkaldte 'vandtætte skodder' mellem de uddannelsespolitiske indsatser på den ene side og de arbejdsmarkedspolitiske på den anden. Igen var der særligt fokus på indsatsen overfor nyankomne. For at afhjælpe dette problem blev der fra centralt hold igangsat forsøgsordninger i tre kommuner i samarbejde med de lokale arbejdsmarkedsmyndigheder, hvilket skulle bidrage til at facilitere et forbedret samarbejde, afprøve forskellige samarbejdsmuligheder og bidrage til en bedre ressourceudnyttelse (SOU, 1984, 58; Prop 1985/86, 100: Bilag 12, 45-46).

Målrettede projekter: I regi af Arbejdsformidlingen blev der igangsat særlige projekter og kurser, som havde til formål at udvikle tiltag, der var tilpasset arbejdsledige personer med indvandrerbaggrund. Nogle af tiltagene rettede sig specifikt mod indvandrere (direkte indvandrerpolitik), mens andre rettede sig mod ledige mere generelt, hvor personer med indvandrerbaggrund indgik som en særlig målgruppe.

For budgetårene 1981/82 og 1982/83 blev der igangsat en række særskilte projekter, rettet mod indvandrere, bl.a. '*AMI-projektet for indvandrere*' som bestod af otte delprojekter. Disse projekter havde til formål at finde metoder for vejledning og rehabilitering af arbejdssøgende indvandrere, som stod overfor særlige udfordringer. Nogle af projekterne sigtede bl.a. mod at vejlede kulturelt og sprogligt ensartede grupper (AMS 1982; AMS 1983; AMS 1984; SOU 1984, 58: 112; se også Dahlström, 2004: 193). Også projekter, der sigtede mod en tilvejebringelse af håndværksmæssige kvalifikationer, som særligt rettede sig mod syrianere (assyrier), blev oprettet (SOU 1984, 58: 117). Der blev indført nogle særlige bestemmelser, som betød, at opkvalificerende indsatser, indenfor hvilke flygtninge og indvandrere var overrepræsenterede, havde fortrinsret.

Også indvandrerkvinders tilknytning til arbejdsmarkedet var genstand for særlig opmærksomhed i løbet af 1980'erne. I budgetårene 1980/81 – 1984/85 oprettede Statens Indvandrerwerk bl.a. en række forsøgsprojekter, særligt rettet mod indvandrerkvinder (Prop 1985/86, 98: 37) Erfaringerne herfra blev samlet op i en rapport, der blev overleveret til regeringen i 1985 (All världens kvinnor). I forlængelse heraf blev der også indenfor budgetåret 1985/86 bevilget særlige projekter for indvandrerpiger og indvandrerkvinder (SFU 1985/86, 20).

Praktik- og løntilskudsordninger: I 1983/1984 blev et såkaldt rekrutteringstilskud indført. Som udgangspunkt var der tale om en generel ordning, som gik ud på at støtte arbejdsgiverne med 50 % af lønnen (Prop 1983/84, 26: AU 8). I regi heraf blev der igangsat en særlig forsøgsordning, der særligt rettede sig mod flygtninge (Prop 1983/84:26, AU 8: Bilag 1). En betingelse for det forhøjede rekrutteringsbidrag var, at svenskundervisning skulle kunne kombineres med arbejde. Igen i 1986

blev der igangsat et projekt, hvor svenskundervisning blev kombineret med arbejdspraktik med henblik på at understøtte flygtninges indtræden på arbejdsmarkedet, og hvor der blev udbetalt et forhøjet rekrutteringstilskud til de pågældende arbejdsgivere (Skr. 1988/89, 82: 41). Rekrutteringsbidraget bestod nu i, at arbejdsgiverne i højest 6 måneder fik refunderet 85 % af de totale lønomkostninger af staten, ved praktikansættelse af indvandrere. Tiltaget sigtede derfor primært mod indvandrere (Lundh & Ohlsson 1999:116). I de tilfælde, hvor der blev givet et forhøjet rekrutteringstilskud, blev der afsat ekstraordinære ressourcer (se bl.a. Prop 1989/90, 105)¹³.

Målrettede arbejdsmarkedsuddannelser: I starten af 1980erne (1983/84) blev der indført særligt tilrettelagte arbejdsmarkedsuddannelser for flygtninge. Formålet var bl.a. at gøre eventuelle medbragte kvalifikationer og arbejdserfaring fra hjemlandet mere gangbare og eftertragtede. Generelt fandtes der i regi af Arbejdsmarkedsuddannelserne en række forskellige teoretiske kurser, og det blev muligt at kombinere svenskundervisning med praktiske uddannelses tiltag i regi af arbejdsmarkedsuddannelserne (Prop 1985/86, 100: Bilag 12, S. 45; SOU 1984: 58: 107).

Iværksætteri: I 1980erne blev der igangsat forskellige indsatser med henblik på at understøtte, at personer med indvandrerbaggrund kunne blive selvstændigt erhvervsdrivende. Bl.a. blev der fra statens side tilført ekstra ressourcer til Statens Industriverk og regionale udviklingsfonde, som skulle bidrage til at prioritere indsatsen overfor potentielle selvstændigt erhvervsdrivende med indvandrerbaggrund. Endvidere blev der i 1983 oprettet en særlig uddannelse på forsøgsbasis (et af de otte delprojekter under AMI-projektet), som sigtede mod indvandreres opstart af egen virksomhed. Den skulle bl.a. give informationer omkring skatteregler, virksomhedsoprettelse etc. Et kursus der blev evalueret i efteråret 1984 (SOU 1984, 58: 113). I 1983 bevilligede Arbejdsmarkedsdepartementet endvidere midler til at få udarbejdet brochurer på en række indvandrersprog, som skulle anvendes med henblik på at fremme udbredelsen af etniske iværksættere (Prop 1985/86, 98: 38-39).

Godkendelsesordninger: I 1980erne kom der så småt fokus på, at der ikke var de fornødne godkendelsesordninger til at sikre, at indvandreres medbragte kvalifikationer og erfaringer fra hjemlandet kunne benyttes i det svenske samfund. Bl.a. blev der igangsat en praksis, hvor Arbejdsmarkedsuddannelsescentre og Arbejdsmarkedsinstituttet skulle vurdere indvandreres medbragte kvalifikationer og arbejdsmarkedserfaring (Prop 1985/86, 98).

Også Højskole – og Universitetssystemet behandlede denne problemstilling i en rapport fra starten af 1980erne (1983), med særlig fokus på udlændinge med højere uddannelse. På den baggrund blev der oprettet en forsøgsvirksomhed, der skulle arbejde med bedømmelser af indvandreres

¹³ Også i starten af 1990erne var der en særlig ordning der sikrede, at arbejdsgivere der ansatte indvandrere kunne få en særlig høj støtte.

medbragte kvalifikationer og arbejdserfaring. Endvidere blev en række ækvivalensbedømmelser foretaget af indvandreres uddannelse, i relation til forskellige landes højskolesystemer (SFU 1985/86, 20: 12). Der blev også fra statens side initieret lokale forsøgsordninger i kommunerne, som specifikt fokuserede på en vurdering af nyankomnes flygtninges kvalifikationer og behov for komplementerede uddannelse. Rationalet bag sidstnævnte var, at mange ikke havde et tilstrækkeligt uddannelsesniveau, hvorfor der også skulle lægges vægt på, hvor deres medbragte kvalifikationer kunne suppleres (Prop 1985/86, 98:35).

Endelig var der tiltaget 'Yrkesprövning för invandrare' – en vurdering af indvandreres erhvervskompetencer – fra 1988. I de første år var der tale om en forsøgsordning, hvor indvandrere skulle gennemgå praktiske og teoretiske prøver og på den baggrund bedømme vedkommendes udenlandske kompetencer og/eller kompetencer i relation til modsvarende svenske erhvervsuddannelser eller krav. Den 1. juli 1991 blev ordningen gjort permanent (SOU 1998, 165: 20)

Den daværende meritordning blev også ændret, så sprogkunderskaber – specielt det at være tosproglig - ved ansættelse i statslige stillinger gjorde blev særligt meriterende, gennem en ændring i ansættelsesforordningen som trådte i kraft den 1. juli 1985 (Prop 1984/85, 219; se også Prop 1985/86, 98).

Diskrimineringsbekæmpende tiltag: Den 1. juli 1986 trådte lov mod etnisk diskriminering i kraft. Rationalet var, at etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet var udbredt. og at mange indvandrere følte sig diskrimineret på arbejdsmarkedet (SOU 1984, 55: 9; SOU 1983, 18). Loven indbefattede bl.a. en Ombudsmand mod etnisk diskriminering, hvis opgave var at modarbejde etnisk diskriminering i arbejdslivet og andre områder af samfundslivet samt bidrage til at modvirke, at arbejdssøgende blev udsat for etnisk diskriminering. Ombudsmanden havde også en mere opsøgende rolle, da han via kontakt med de berørte organisationer på arbejdsmarkedet skulle fremme et godt forhold mellem forskellige etniske grupper i arbejdslivet. Også et nævn mod etnisk diskriminering blev oprettet.

4.1.3 1990erne

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: I 1991 blev finansieringssystemet ændret, hvormed kommunerne nu ikke længere fik refunderet deres udgifter krone for krone men i stedet fik udbetalt et samlet engangsbeløb pr. flygtning. Hensigten var, at styrke kommunernes incitament til at få nyankomne indvandrere i beskæftigelse og skabe større frihed for kommunerne til at arbejde sammen med Arbejdsformidlingen (Prop 1989/90, 105). I den forbindelse blev personkredsen udvidet, da familiesammenførte til nyankomne også blev inkluderet, hvis de havde søgt om opholdstilladelse indenfor 2 år. I den forbindelse blev der også indført krav om, at kommunerne skulle udarbejde en individuel introduktionsplan, som en

forudsætning for at modtage erstatning fra staten (Prop 1989/90, 105: 12). Dermed blev der taget et første skridt i retning af at få oprettet en egentlig individuel Introduktionsindsats.

I 1993 blev en introduktionsydelse samt et tilhørende introduktionsprogram lanceret (Prop 1991/92, 172: 22). 'Frivillighedsprincippet' stod helt centralt, da det var op til kommunerne selv om de vil benytte sig af ydelsen – og det tilhørende Introduktionsprogram - eller om de hellere ville benytte sig af kontanthjælpssystemets generelle tiltag overfor nyankomne (socialbidraget). Derfor fungerede introduktionsprogrammet – og ydelsen som et supplement til kontanthjælpsydelsen. Det var også op til de nyankomne indvandrere selv, om de ønskede at deltage i de opkvalificerende indsatser. Det var op til kommunerne at fastsætte ydelsesniveauet og til at bestemme, om illegalt fravær skulle sanktioneres økonomisk (Djuve & Kavli, 2007).

Opgradering af Arbejdsformidlingens indsats: Ligesom i 1980erne var der i 1990erne fortsat fokus på at styrke Arbejdsformidlingens indsats overfor ledige med indvandrerbaggrund. Bl.a. blev der over flere gange givet ekstra støtte til Arbejdsformidlingskontorer (i form af ressource - og kompetenceforstærkning), som lå placeret i indvandrer-tætte områder (Prop 1993/94, 100; Prop 1994/95, 218). For budgetåret 1995/96 blev der bl.a. bevilget 900 millioner svenske kroner til støtte af midlertidige personaleforstærkninger (hvilket svarede til omkring 600 millioner kr. på årsbasis) (Prop 1995/96, 222). I 1997 blev der tilført 100 millioner svenske kroner med sigte på personaleforstærkninger, på en forbedring af kvaliteten i formidlingsarbejdet samt på en bedre kontrol med og opfølgning på indsatserne, og i 1998 blev der tilført yderligere 250 millioner svenske kroner (Prop 1997/98, 16: 47-54).

For budgetåret 1995/96 fik Arbejdsmarkedsstyrelsen 45 millioner svenske kr. til et projekt, der sigtede mod at bryde med det kønsopdelte arbejdsmarked. Midlerne skulle bl.a. gå til en opkvalificering af medarbejdere ansat under Arbejdsmarkedsstyrelsen. Flere af projekterne rettede sig særligt mod indvandrerkvinder (Prop 1995/96, 222).

Praktik- og løntilskudsordninger: I 1994 blev 'Indvandrerpraktikordningen' indført, hvilket var en særlig form for praktikforløb (på en varighed af max 6 måneder) for personer med indvandrerbaggrund, som max havde opholdt sig i landet i fem år. Formålet var, at målgruppen skulle opnå erhvervserfaring fra det svenske arbejdsmarked, hvorfor praktikken primært skulle have relation til indvandreres erhvervsuddannelse og arbejds erfaring (SFS 1994, 369; Prop 1993/94, 100). Omkostningerne til ordningen blev beregnet til 476 millioner svenske kroner, hvilket skulle dække over ca. 5000 deltagere i ordningen pr. måned. Der gik ikke lang tid, før denne ordning blev fjernet igen og erstattet af den såkaldte 'Arbejdspladsintroduktionsordning', som var målrettet arbejdsløse generelt (Prop 1994/95, 218:6). Nogle år senere bliver Arbejdspladsintroduktionsinitiativet justeret, hvilket betød, at det blev forlænget særligt for indvandrere. Det betød konkret, at den kunne forlænges med max 6 måneder for udenom nordiske medborgere – dvs. indvandrere (Prop 1997/98, 16: 48). Dermed var der nu tale om et

tiltag, som særligt – men ikke udelukkende – var rettet mod indvandrere (indirekte indvandrerpolitik).

Opkvalificerende indsatser: Pr. 1. januar 1997 fik arbejdsløse indvandrere (fra ikke-nordiske lande) adgang til uddannelse indenfor det ordinære grundskole – gymnasiesystem, hvilket kunne bevilges som en arbejdsmarkedsuddannelse. En forudsætning var, at de i to år eller længere havde været tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende (Prop 1997/98, 16: 47). Der blev også oprettet et nationalt program for IT-uddannelse (i samarbejde mellem regeringen, Industriforbundet og repræsentanter fra IT-forbundet), som særligt rettede sig mod og blev gjort lempeligere for personer med indvandrerbaggrund (særligt kvinderne), da uddannelsen bl.a. ikke krævede fuldstændige svenske sprogkunderskaber (Prop 1997/98, 16: 47).

Iværksætteri: I midten af 1990erne blev der fra statens side bevilget midler til fremme af iværksætteri blandt personer med indvandrerbaggrund, med særligt fokus på kvinder med indvandrerbaggrund. De skulle bl.a. gå til øget information og rådgivning om iværksætteri (Prop 1995/96, 222: 201).

I slutningen af 1990erne blev det såkaldte 'Starte-eget-bidraget', som nogle år tidligere var blevet lanceret med henblik på at støtte op om iværksætteri i befolkningen generelt, målrettet personer med indvandrerbaggrund. I budgetpropositionen for 1998 blev perioden for at søge dette bidrag forlænget for indvandrere (fra ikke-nordiske lande), hvorved et generelt tiltag blev omformet til indirekte indvandrerpolitik.

Målrettede indsatser: I 1990erne blev der fortsat givet støtte til såkaldte '*utraditionelle indsatser*'. Det var bl.a. tilfældet for budgetåret 1992/93, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen disponerede over 450 millioner svenske kroner (det endte ud med at være 505 millioner svenske kroner), der skulle målrettes mod utraditionelle indsatser, herunder projekter rettet mod unge, særlige indsatser overfor kvinder, deltidsarbejdsløse samt projekter rettet mod flygtninge og indvandrere (Prop 1993/94:100, Bilag 11: 67). 16 % af disse midler gik til særlige projekter rettet mod flygtninge og indvandrere. For budgetåret 1997 blev den økonomiske støtte til denne type af indsatser forhøjet fra 450 til 550 millioner svenske kroner (Prop 1996/97, 150), og i 1998 blev tilskudsrammen forøget yderligere (Prop 1997/98, 16: 47-54).

Diskrimineringsbekæmpende tiltag: Den 1. juli 1994 trådte regler mod etnisk diskriminering i arbejdslivet i kraft¹⁴ (Betänkande 1993/94:AU9). To forbud blev lanceret: 1) Forbud mod diskriminering af arbejdssøgende og 2) Forbud mod særbehandling af arbejdstagere. Ca. 5 år efter – den 1. maj 1999 – blev en egentlig lov om indsatser mod etnisk diskriminering i arbejdslivet

¹⁴ Race, hudfarve, nationalitet, etnisk oprindelse og religiøs overbevisning

lanceret. Denne lov går videre end reglerne fra 1994, da den bl.a. stillede krav til arbejdsgiverne om aktivt at fremme etnisk mangfoldighed i arbejdslivet.

Herudover blev der lanceret en lov om en Ombudsmand mod etnisk diskriminering, og et nævn mod diskrimination oprettet. Med den nye lov om en Ombudsmand mod etnisk diskriminering (DO) skete der en forøgelse af ressourcerne, når der sammenlignes med 1980'erne. En af ombudsmandsinstitutionens opgaver blev bl.a. at arbejde for, at der ikke forekom etnisk diskriminering i arbejdslivet eller på andre områder i samfundet. Det skulle bl.a. ske ved, at ombudsmanden skulle behandle sager om diskrimination, påvirke den offentlige debat samt aktivt tage initiativer til bekæmpelse af etnisk diskrimination. Ombudsmanden fik et særligt ansvar i forhold til arbejdsmarkedet, da ombudsmandens rolle blev at modvirke, at jobsøgende blev udsat for diskrimination på grund af etnisk tilhørsforhold. Endvidere skulle Ombudsmanden samarbejde med arbejdsmarkedets parter om at fremme et godt forhold mellem forskellige etniske grupper i arbejdslivet, og han skulle føre opsyn med arbejdsgivernes arbejde for aktivt at fremme etnisk mangfoldighed i arbejdslivet. Ombudsmanden fik også til opgave at føre tilsyn med, at loven om tiltag mod etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet blev efterlevet.

Mangfoldighedstiltag: At fremme mangfoldigheden i arbejdslivet og i den offentlige personalepolitik blev på flere fronter prioriteret gennem 1990'erne. Bl.a. kom der fokus på, at statslige arbejdspladser skulle afspejle den etniske befolkningssammensætning. Med henblik på at understøtte dette, blev en række overtalelserprogrammer taget i brug, og en række hensigtserklæringer blev fremført (Prop 1997/98, 16: 46). Der blev også lanceret egentlige statslige indsatser, hvilket er dem, der er fokus på her.

I midten af 1990'erne blev der lanceret et mangfoldighedstiltag fra statens side, som indbefattede en øget og forbedret brug af mentorer, som skulle stimulere arbejdsgivere til at ansætte indvandrere (Prop 1995/96, 222: 201). Også det svenske Erhvervsministerium arbejdede med et mangfoldighedsprojekt i årene 1999-2000 (Skr. 2001/02, 129: 52). Endvidere blev der bevilget midler fra statens side til bekæmpelse af arbejdsgivernes modstand mod at ansætte personer med indvandrerbaggrund (særligt udenom nordiske indvandrere og flygtninge). Derfor skulle Arbejdsformidlingen aktivt bidrage til at sprede information til virksomhederne - særligt små - og mellemstore virksomheder (Prop 1994/95, 218).

Også i forbindelse med lov mod etnisk diskriminering, der trådte i kraft i 1999, blev der igangsat en række initiativer, som sigtede mod at højne den etniske mangfoldighed i den offentlige sektor. Bl.a. blev der igangsat en praksis, hvor alle offentlige institutioner skulle udarbejde handleplaner for, hvordan de vil sikre etnisk og kulturel diversitet blandt deres medarbejdere. Endelig blev der fra statens side bevilget midler til det såkaldte 'Sverige 2000-Institut' - en interesseforening bestående af medlemmer fra myndigheder, erhvervslivet etc. som arbejdede med at fremme øget mangfoldighed indenfor arbejdslivet (Prop 1997/98, 16: 47-54).

4.1.4 2000-2010

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: På en række fronter blev den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen i denne periode styrket i forbindelse med en reform af introduktionsindsatsen i december 2010. Som følge af reformen blev en egentlig introduktionslov indført, da introduktionsindsatsen tidligere havde været baseret på forordninger, som kommunerne kunne vælge at rette sig efter. Med reformen i 2010 blev der fastsat en række grundelementer, som introduktionsindsatsen som minimum skulle indeholde, herunder sprog – og samfundsundervisning samt aktiviteter til understøttelse af den enkeltes indtræden på arbejdsmarkedet. I forlængelse heraf blev der lagt op til, at der skulle finde en fleksibel kobling sted mellem sprogundervisning og arbejdsmarkedsorientering (Prop 2009/10, 60: 68). Det blev derudover angivet, at der indenfor de 2 første måneder - eller efter den første kontakt med Arbejdsformidlingen – skulle udformes en individuel etableringsplan, der skulle tage afsæt i den enkeltes uddannelsesbaggrund, tidligere arbejdserfaring, behovet for uddannelse, familiesituation og helbred. Etableringsplanen (og dermed introduktionsperioden) kunne variere, men måtte max forløbe over 24 måneder (2 år).

Som følge af reformen blev det overordnede ansvar for introduktionsindsatsen flyttet fra kommunerne tilbage til staten, hvormed Arbejdsformidlingen nu (igen – ligesom før 1985) blev den koordinerende myndighed. Kommunerne skulle fortsat varetage centrale opgaver, bl.a. bosætningen, voksenuddannelse, samfundsorientering etc..

Et centralt element i 2010-reformen var lanceringen af en såkaldt etableringsydelse, som gjorde op med 'frivillighedsprincippet' og systemet fra 1993, hvor det var op til kommunerne at bestemme, om der skulle udbetales ordinær kontanthjælp eller en introduktionsydelse samt op til kommunerne at fastlægge ydelsesniveauet og betingelserne. Med reformen blev den obligatoriske pligtstrategi taget i brug, da der blev etableret en direkte sammenhæng mellem aktiv deltagelse og udbetaling af ydelser, og kravene hertil blev centraliseret. Den nye ydelse blev også gjort mere individuel, forstået på den måde, at niveauet ikke blev påvirket af indkomsten hos andre personer i husstanden. Hermed var det hensigten at gøre forudsætningen for, at nyankomne indvandrerkvinder kunne deltage på arbejdsmarkedet bedre. Der blev også fastlagt et bestemt beløb, som den enkelte havde ret til at tjene ved siden af. Den etableringsydelse der blev introduceret lå på et lidt højere niveau end 'Försörjningsstöd' (kontanthjælpsydelsen).

I forbindelse med reformen kom også private aktører på banen – de såkaldte 'etableringslotser' – der skulle understøtte og fremme nyankomnes etablering i arbejdslivet og samfundet mere generelt (Prop 2009/10, 60: 1). De skulle modtage en præstationsbaseret løn, som skulle gøres afhængig af antallet af nyankomne indvandrere, de fik hjulpet i arbejde, og den nyankomne skulle selv have mulighed for at vælge mellem et udvalg af aktører.

Herudover blev der gennem 2000erne indført forskellige tiltag, der skulle bidrage til en understøttelse af arbejdslinjen, bl.a. i form af 'Indstigningsjob' fra 2007, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor.

Opgradering af Arbejdsformidlingens indsats: I 2002 blev der i forbindelse med budgetpropositionen bevilget særskilte midler til en personaleforstærkning til de Arbejdsformidlinger, som lå i indvandrer-tætte områder (Skr. 2001/02, 129). I modsætning til tidligere, hvor der var tale om enkeltbeslutninger, blev bevillingen af midler gjort permanent. Det kom bl.a. til udtryk ved, at Arbejdsmarkedsverket skulle øremærke 200 millioner svenske kroner ud af den samlede bevilling i 2004 til at særskilt at styrke indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder nyankomnes (Prop 2004/05, 1: Udgiftsområde 8: 17-18).

Med henblik på at styrke indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet blev der i 2000 givet økonomisk støtte (100 millioner svenske kroner årligt) til særlige målrettede indsatser indenfor perioden 2001-2003 (Skr. 2001/02, 129: 43-45). I regi heraf blev en række projekter igangsat med henblik på at øge beskæftigelsen blandt indvandrere. Arbejdsmarkedsstyrelsen fik 65 millioner, mens 35 millioner skulle anvendes til at styrke uddannelse og sprogkundskaber blandt indvandrere på en række fronter.

Praktik- og løntilskudsordninger: I 2005 blev 'Prova-på-platser' og 'Yrkeskompetensbedömning' lanceret. De var rettet mod ledige med begrænset erfaring fra det svenske arbejdsmarked – hvilket i praksis betød personer med indvandrerbaggrund. Prova-på-platser sigtede mod - over en 3-måneders periode - at give ledige (=indvandrere) en fod indenfor på arbejdsmarkedet for at skabe en mødeplads mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Dette med henblik på at skabe en direkte kontakt til arbejdslivet og dermed forbedre chancerne for at få en efterfølgende ansættelse. 'Yrkeskompetensbedömning' var direkte knyttet til 'Prova-på-platser', da sidstnævnte kunne inkludere max tre ugers vurdering af medbragte kompetencer, hvilket dog også kunne ske uden at være en del af 'Prova-på-plats'. Vurderingen af medbragte kompetencer rettede sig særligt mod nyankomne.

I 2003 blev 'Arbejdspladsintroduktion', som var en særlig praktikordning, der blev indført i 1990'erne, (jf. ovenfor) igen taget op til overvejelse (Prop 2002/03, 44). Forsøgsordninger med Arbejdspladsintroduktion rettet mod personer med indvandrerbaggrund – særligt indvandrerkvinder og personer som manglende kvalifikationer og/eller kompetencer og som havde begrænset erfaring med det svenske arbejdsmarked - blev igangsat i 20 svenske kommuner. Forsøgsvirksomheden trådte i kraft den 1. september 2003 og blev afsluttet den 31. december 2005 (SFS 2003, 623). Projekterne bestod bl.a. i, at specialuddannede medarbejdere hos Arbejdsformidlingen - med afsæt i særskilte arbejdsmetoder - skulle bistå både den ledige og arbejdsgiveren samt have ansvaret for introduktionen og opfølgningen på arbejdspladsen i den

første periode (Prop 2002/03, 44: 1). Forsøgsordningen blev efterfølgende forlænget i 2006, og med virkning fra 2007 blev Arbejdspladsintroduktion gjort permanent. At ordningen blev gjort permanent betød, at det nu ikke alene var indvandrere og flygtninge, som figurerede som målgrupper, men også arbejdsledige som generelt manglede kendskab til arbejdsmarkedet. Det er min vurdering, at den primære målgruppe reelt var personer med indvandrerbaggrund.

I 2007 blev de såkaldte indstigningsjob ('Instegsjobb') indført. Her var der tale om en særlig type af jobs rettet mod personer, der indenfor 36 måneder havde fået bevilget opholdstilladelse, og som gik på sprogskole (SFI) – dvs. nyankomne indvandrere. Ordningen indbefattede, at arbejdsgiverne fik 75 % tilskud til lønnen af staten eller max 750 svenske kroner pr dag. Et sådant job kunne højst bevilges i 24 måneder (Prop 2006/07, 100: 31-32). Nogenlunde samtidig blev ordningen 'Nystartsjob' indført. Den var målrettet personer, der havde stået uden for arbejdsmarkedet i en længere periode (mere end et år), og som havde problemer i forhold til at komme ind på arbejdsmarkedet. Nogle grupper blev fremhævet som særligt berettiget til denne type af jobs, herunder langtidsarbejdsløse og nyankomne indvandrere, og en opgørelse viste, at personer født i et andet land udgjorde ca. 1/3 af deltagerne. Metodikken indbefattede, at arbejdsgiveren fik et økonomisk tilskud ved ansættelse af en person, som modsvarede den tid, den enkelte havde været arbejdsløs. Reglerne blev ændret i 2009, så det blev lettere at få et sådant job og compensationen til arbejdsgiverne blev større (Prop 2006/07, 100).

Målrettede projekter: Fra centralt hold blev der fra 1. juli 2001 – 30. juni 2003 (og med yderligere støtte efterfølgende) bevilget midler til et integrationsprojekt, benævnt SESAM, der blev drevet i samarbejde mellem et LO distrikt, Arbejdsformidlingen og en højskole. Projektet rettede sig specifikt mod indvandrere indskrevet hos Arbejdsformidlingen, med manglende svenskundskaber. De virkemidler, der blev gjort brug af, var mentorstøttet praktik, kombineret med undervisning i svensk (Skr. 2001/02, 129: 43).

På opdrag fra regeringen igangsatte Arbejdsformidlingen i 2009 forsøgsprojekter, der sigtede mod at bryde isolationen og arbejdsløsheden blandt indvandrerkvinder. Målgruppen var kvinder i alderen 16-64 år – særligt yngre indvandrerkvinder - med lav eller ingen uddannelse, dårlige eller manglende sprogkundskaber og med et stort ansvar for hjemmet og familien. Der blev igangsat forsøgsprojekter i 6 kommuner, som havde særskilt fokus på kvinder fra Somalia, Afghanistan og Irak, og som havde til hensigt at analysere, hvilke specifikke barrierer der var med til at forhindre, at denne gruppe af indvandrerkvinder kunne få en fast tilknytning til arbejdsmarkedet og finde frem til metoder, der kunne bidrage til en afhjælpning heraf. I den forbindelse var der bl.a. fokus på, hvordan Arbejdsformidlingens indsats bedre kunne tilpasse målgruppens behov (Skr. 2008/09:198: 38, 56).

Iværksætter: På flere fronter blev der i 2000erne igangsat indsatser, der skulle understøtte indvandrerbefolkningens muligheder for at oprette egen virksomhed (se bl.a. Skr. 2001/02, 129:

53-54; Skr. 2009/10, 233: 24-27). Særligt efter 2006 er det et indsatsområde, der er blevet prioriteret højt - både generelt og specifikt overfor personer med indvandrerbaggrund. I alt blev der lanceret 170 indsatser, der sigtede mod at styrke selvstændiges muligheder på det svenske arbejdsmarked – nogle havde karakter af generelle indsatser, mens andre specifikt var rettet mod personer med indvandrerbaggrund. I forhold til sidstnævnte blev en række tiltag igangsat, der specifikt fokuserede på de barrierer, som nystartede virksomhedsejere med indvandrerbaggrund samt potentielle etniske iværksættere mentes at stå overfor: For 2002, 2003 og 2004 (3,5 millioner svenske kroner årligt) blev der bl.a. givet særlig økonomisk støtte til et initiativ, igangsat i 1990'erne, der særligt skulle komme personer med indvandrerbaggrund til gode (Skr. 2001/02, 129: 53-54). Der blev også givet økonomisk støtte fra statens side til kapitalforøgelse og rådgivning i regi af enheden ALMI, der skulle give støtte til selvstændigt erhvervsdrivende med lån og rådgivning. I 2007 blev rådgivningen styrket i indvandrer-tætte områder.

For perioden 2008-2010 modtog Tillväxtverket 20 millioner svenske kroner fra staten med henblik på at fremme iværksætteri blandt personer med indvandrerbaggrund. Programmet indbefattede bl.a. kvalificeret rådgivning, mentorprogram, støtte til netværk, indsatser for at styrke den finansielle situation samt for at støtte viden og forskning på området. I regi heraf blev en række projekter igangsat: 22 projekter fik bevilget midler med henblik på at øge udbuddet af kvalificeret rådgivning, hvor nogle af dem særligt er rettet mod unge og kvinder (indirekte indvandrerpolitik). Og andre 15 projekter blev bevilget midler med henblik på at skabe netværk og nye mødepladser for forretningsudvikling. Også et særligt mentorprogram for selvstændigt erhvervsdrivende blev oprettet, bl.a. indenfor banksektoren, hvilket mundede ud i to uddannelseskoncepter, som rettede sig mod henholdsvis bankansatte og selvstændigt erhvervsdrivende med udenlandsk baggrund.

I 2007 blev projektet 'Kosmopolit' igangsat af regeringen. Det sigtede mod en bedre varetagelse af de kvalifikationer og kompetencer, som iværksættere med udenlandsk baggrund mentes at have, med henblik på at øge Sveriges handel med omverdenen. For at støtte dette afsatte regeringen midler til eksportrådet, og der blev gjort en indsats for at skabe netværk for iværksættere med udenlandsk baggrund.

Godkendelsesordninger: Også i dette årti er der fortsat fokus på en forbedring af de eksisterende godkendelsesordninger: I starten af årtiet blev tre forskellige pilotprojekter igangsat, der skulle afprøve og udvikle forskellige metoder til at vurdere udenlandsk arbejdserfaring og dokumentere deltagernes ansættelsesmuligheder på det svenske arbejdsmarked (SOU 2001, 78). Formålet med pilotprojekterne var at dokumentere. I perioden 2007-2010 blev der givet ekstra midler til Arbejdsformidlingen, som skulle bidrage til en hurtigere og mere kompetent vurdering af nyankomne indvandreres medbragte anbefalinger, individuelle kvalifikationer og arbejdserfaring.

Diskrimineringsbekæmpende tiltag: februar 2001 udarbejdede regeringen en national handlingsplan mod racisme, fremmedfjendtlighed, homofobi og diskrimination (Skr. 2000/2001, 59), og som opfølgning herpå blev en række initiativer igangsat. Bl.a. blev der i 2001 bevilget midler til uddannelse af personalet i Arbejdsmarkedsstyrelsen, med henblik på en bedre varetagelse af diskrimineringssspørgsmål (100 millioner svenske kr.). Endvidere blev der i 2009 lanceret endnu en anti-diskrimineringslovgivning, som ikke alene indbefattede personer i ordinær beskæftigelse, men også personer i virksomhedspraktik (Skr. 2009/10, 233: 61), og som erstattede ligestillingsloven (1991:433) og seks andre civilretslige love. Som følge heraf fik Ombudsmanden mod etnisk diskriminering (OD) til opgave at overvåge arbejdsgivernes arbejde for at fremme etnisk mangfoldighed i arbejdslivet.

Mangfoldighedstiltag: I 2001 blev der etableret et samarbejde mellem Diskriminationsombudsmanden og den svenske Arbejdsmarkedsstyrelse, hvilket mundede ud i udarbejdelsen af en handlingsplan for myndighedernes arbejde med 'mangfoldighedsspørgsmål'. Som følge heraf blev der bl.a. ansat mangfoldighedsspecialister i Landsarbejdsnævnene, som løbende skulle være i kontakt med diskriminationsombudsmanden. Endvidere blev der igangsat et samarbejde mellem Diskriminationsombudsmanden og Arbejdsmarkedsstyrelsen, med henblik på at sprede information om diskriminationslovgivningen til Arbejdsformidlingens chefer (Skr. 2001/02, 129: 44-46).

Med opdrag fra regeringen blev der arbejdet med at udvikle brugen af rollemodeller, hvor bl.a. statens kvalitets – og kompetenceråd fik til opdrag i samråd med Økonomistyringsverket og statskontoret at udvikle og fremvise inspirerende eksempler vedrørende etnisk og kulturel mangfoldighed indenfor statsforvaltningen (Skr. 2001/02, 129: 49-50). Endvidere fik Integrationsverket fra statens side bevilget midler i 2001 og 2002 (5 millioner svenske kroner for hvert år), som bl.a. skulle bruges på at sprede information og viden, der skulle understøtte arbejdsgiverne i at ansatte personer med indvandrerbaggrund (Skr. 2001/02, 129: 50-52).

4.2 Norge

4.2.1 1970erne

Tiltag til understøttelse af udenlandske arbejdstageres etablering på arbejdsmarkedet: Disse tiltag kom udtryk ved udarbejdelsen af informationsmateriale. Bl.a. blev der taget initiativ til, at Arbejdstilsynet i højere grad skulle trækkes ind i arbejdet med vejledning og kontrol i forhold til udenlandske arbejdstageres løn og arbejdsforhold. Endvidere blev der lagt op til, at der skulle udarbejdes brochurer på engelsk vedrørende sikkerheden på arbejdspladsen samt en præsentation af centrale norske arbejdspladsbestemmelser (NOU 1973, 17)¹⁵.

¹⁵ Også en oplysnings – og informationsfremmende indsats vedrørende fagforeningsarbejdet og fagforeningernes funktion blandt indvandrere blev iværksat (St. Meld 1979-80, 74: 9).

Målrettede projekter: I slutningen af 1970'erne blev der igangsat midlertidige målrettede kurser i regi af den norske statslige arbejdsformidling (Aetat), bl.a. særlige servitørkurser, køkkenassistentkurser, butikskurser, plejemedhjælperkurser etc. (St. Meld 1979/80, 74: 72-73). I den forbindelse blev der også eksperimenteret med at integrere norskundervisning i arbejdsmarkedskurserne for voksne indvandrere (St. Meld 1979-80, 74: 9).

Formidlingsindsatsen overfor unge med indvandrerbaggrund i Oslo blev styrket i slutningen af 1970'erne. Endvidere blev der oprettet såkaldt 'virksomhedsintern oplæring', med henblik på at understøtte at unge indvandrere blev optaget på de enkelte arbejdspladser. Fra statens side blev der givet tilskud til dækning af driftsomkostninger forbundet med oplæringen i prøveperioden (en slags løntilskud) (St. Meld 1979/80, 74: 6). Der var tale om generelle tiltag, som ikke kun indvandrere kunne benytte sig af, men den virksomhedsinterne oplæring var særligt tilrettelagt for indvandrere, hvilket bl.a. kom til udtryk ved, at der for denne gruppe var mulighed for at udvide kursustiden fra 13 til 18 uger. Der blev også taget initiativ til, at skolerne skulle understøtte unges kontakt med arbejdsformidlingerne, bl.a. gennem udsending af information vedrørende arbejdsformidlingens service (St. Meld 1979/80, 74).

Også en række tiltag til understøttelse af indvandrerkvindernes indtræden på arbejdsmarkedet blev lanceret i slutningen af 1970'erne (St. Meld 1979/80, 74). Særligt kvinderne blev anset som en udsat gruppe, da deres mænd havde job inden indrejse i Norge, hvorimod familiemedlemmerne (ofte kvinderne) ikke havde det. Barrierer som manglende sprogkunderskaber og børnepasning blev fremhævet (Brochmann & Hagelund, 2010b: 231-236). I 1977 og 1978 arrangerede Amtsarbejdskontorerne i Oslo og Akershus særlige arbejdsmarkedsinformationskurser og arbejdsmarkedetsrettede kurser for indvandrerkvinder. Der blev afholdt 4-dages informationskurser, bl.a. indeholdende information om samfundsspørgsmål, uddannelsesmuligheder, ydelses- og skatteordninger. Endvidere blev kvinderne taget med på virksomhedsbesøg. Et andet tiltag er fra 1978, hvor der blev afholdt kursus i maskinstrikning (St. Meld 1979-80, 74: 74). Herudover blev der også benyttet virksomhedsintern oplæring særligt rettet mod indvandrerkvinder.

4.2.2 1980'erne

Den arbejdsmarkedetsrettede del af introduktionsindsatsen: Frem til 1982 havde Norsk flygtningehjælp ansvaret for modtagelses – og introduktionsindsatsen overfor nyankomne. I 1982 fik det nyoprettede organ Statens flygtningesekretariat det overordnede ansvar, og den lokale introduktionsindsats blev overført til kommunerne. I den forbindelse blev ansvaret for flygtningenes indtægtssikring lagt ud til kommunernes socialkontorer (det norske kontanthjælpssystem) og underlagt 'lov om social omsorg' fra 1964, og der blev indgået en rammeaftale mellem staten og de norske kommuners centralforbund. Dermed trådte det kommunale selvstyre i kraft og – ligesom i Sverige - varierede procedurerne for at sikre nyankomnes indtægtssikring fra kommune til kommune. I 1988/89 blev der dog lanceret nogle

vejledende retningslinjer, og en række arbejdsmarkedsrettede indsats overfor flygtninge blev introduceret i perioden (Haagensen et al, 1990). Kommunerne havde ansvaret for indtægtssikringen, mens Arbejdsformidlingen havde ansvaret for den arbejdsmarkedsrettede indsats, hvilket primært bestod i informations – og oplysningsfremmende indsats, hvilket vi vender tilbage til nedenfor (St. Meld 1987-88, 39: 58). Det var således kommunerne, der skulle sende flygtninge videre til Arbejdsformidlingen, ligesom tilfældet var for kontanthjælpsmodtagere mere generelt. Hvorvidt det så reelt skete, er en anden sag.

I 1988 blev der fra statens side tildelt et engangsbeløb til dækning af kommunens administrationsudgifter i forbindelse med modtagelse, bosætning, integrering af flygtninge samt udgifter til tolketjenester (St. Meld 1987-88, 39: 50-51).

Informations – og oplysningsfremmende indsats: Der blev igangsat en praksis, bl.a. i tilknytning til kommunernes introduktionsindsats, som betød, at personer med indvandrerbaggrund snarest efter deres ankomst til Norge skulle gives generelle informationer om samfundsforhold, arbejdsliv og uddannelse. I den forbindelse blev der udgivet forskellige typer af informationsmateriale, der skulle bidrage til at give et grundlæggende kendskab til arbejdslivet, herunder rettigheder og pligter. I den forbindelse blev Arbejdsformidlingen inddraget, bl.a. med henblik på at bidrage med information om situationen på arbejdsmarkedet, en indsigt i hovedtrækkene i organiseringen af arbejdslivet, en oversigt over uddannelsessystemet, regler for godkendelse/vurdering af uddannelse og arbejdserfaring fra hjemlandet, hvilke tjenester Arbejdsformidlingen kunne tilbyde etc. (St. Meld. 1987-88, 39: 58).

Praktik- og løntilskudsordninger: Introduktionsprogram for fremmedsproglige blev introduceret i 1982, hvor formålet var - gennem praktiske tiltag - at give en oplæring til norske samfundsforhold og arbejdsmarked (St. Meld 1987-88, 39: 59). Programmerne sigtede bl.a. mod at give deltagerne en teoretisk indføring i norsk arbejdsliv samt bidrage med informationer om jobsøgning i Norge, love og regler, kendskab til samfundet etc. Efter en individuel samtale skulle deltagerne så introduceres på arbejdsmarkedet via praktikpladser. I den forbindelse blev der stillet krav om fremmøde etc., og en konsekvens af at holde sig væk kunne være, at den enkelte blev trukket i den økonomiske støtte.

Opgradering af Arbejdsformidlingens indsats: I 1980'erne blev der sat ind i forhold til en opkvalificering af de ansatte, som arbejdede med indvandrerspørgsmålet, gennemførelse af kurser og seminarer for medarbejdere samt oprettelse af tolketjenester (St. Meld 1987-88, 39: 70-71).

Styrkelse af den interorganisatoriske samarbejde: Som følge af at kommunerne overtog det koordinerende ansvar for introduktionsindsatsen i 1982, og Arbejdsformidlingen overtog den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen, meldte en række interorganisatoriske problemstillinger sig på banen. Bl.a. blev der gjort en indsats for at understøtte koordineringen mellem

sprogundervisningen på den ene side og arbejdsmarkedskvalificeringstiltagene på den anden. I den forbindelse blev forskellige typer af forsøgsordninger igangsat og en række metoder afprøvet (St. Meld 1987-88, 39).

Målrettede projekter: Ligesom i slutningen af 1970erne var der i dette årti også særlig fokus på indvandrerkvindernes situation på arbejdsmarkedet. Barrierer som indvandrerkvindernes hjemmearbejde (arbejdsdelingen i hjemmet), et traditionelt familiesyn og religiøse normer blev fremhævet. En række forsøgsprojekter blev igangsat, som specifikt sigtede mod at forbedre kvindernes sprog, uddannelse samt muligheder på arbejdsmarkedet (St. Meld 1987-88, 39: 56-57).

I 1985 blev en række arbejdsmarkedsrettede tiltag overfor unge med indvandrerbaggrund lanceret (NOU 1985, 29). Bl.a. blev der sat ind i forhold til en udvikling og afprøvning af særskilte tilrettelagte kurser om studie – og arbejdsorientering samt særlige opfølgningsprogrammer for unge indvandrere – og flygtninge, som ikke var integreret på arbejdsmarkedet eller befandt sig i målrettet oplæring. Endvidere blev der lagt op til, at unge med indvandrerbaggrund i højere grad skulle integreres i de ordinære arbejdsmarkedstiltag, kombineret med brug af særlige tilpasningstiltag (tolærersystemer og forlænget kursustid) (ligesom i 1970erne) (NOU 1985, 29).

Godkendelsesordninger: I årene 1986-1988 blev der igangsat en række initiativer med henblik på at sikre en hurtigere godkendelse og bedre udnyttelse af indvandrerbefolkningens medbragte kvalifikationer og uddannelser (St. Meld 1987-88, 39: 60). Bl.a. udarbejdede Kulturministeriet en informationspjece, som indeholdt gældende godkendelsesordninger for fag, videregående og højere uddannelse. Heri blev der bl.a. redegjort for dokumentations- og formkrav i forbindelse med ansøgning og godkendelse af udenlandsk uddannelse. Endvidere blev informationsbrochurer om uddannelsessystemerne i andre lande udarbejdet.

4.2.3 1990erne

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: Den 1. januar 1991 blev finansieringssystemet knyttet til kommunernes bosætnings – og introduktionsindsats ændret. Dette skete med henblik på at styrke kommunernes incitament til at gøre en aktiv indsats og understøtte nyankomnes overgang til selvforsørgelse (St. Meld 1989-90, 61). For at understøtte indsatsen blev der fra statens side tilført midler til Arbejdsformidlingens arbejdsmarkedsrettede indsats (omkring 10 millioner norske kr.), og der blev oprettet en projektgruppe i Arbejdsdirektoratet, med henblik på at forbedre tiltags – og formidlingsarbejdet. Endelig udarbejdede Socialdepartementet i samarbejde med Arbejds – og Administrationsdepartementet konkrete retningslinjer for samarbejdet mellem Arbejds – og Socialkontoret. Formålet var at forhindre, at der blev udbetalt socialhjælp før, de nyankomnes arbejdsmuligheder var kortlagt (St. Meld 1989-90, 61: 2).

Ligesom i 1980'erne, fortsatte Arbejdsformidlingen i dette årti med at spille en særlig rolle som bidrager med information, råd og vejledning, efter gennemførelsen af den grundlæggende sprogundervisning. Men hovedprincippet var fortsat, at der først skulle gøres brug af arbejdsmarkedsrettede tiltag, når grundoplæringen i norsk var overstået (St. Meld 1996-97, 17: 57-58).

Styrkelse af Socialtjenesten og Arbejdsformidlingen: Et af de områder, der fik stor opmærksomhed i 1990'erne, var indsatsen overfor indvandrere i regi af socialtjenesten (kontanthjælpssystemet). Det skal ses i lyset af, at der kom opmærksomhed på, at andelen af indvandrere som modtog kontanthjælp lå på et betydeligt højere niveau end for befolkningen generelt (St. Meld 1996-97, 17: 61-62). Bl.a. blev der i regi af Socialtjenesten sat ind for at styrke indsatsen overfor indvandrere, bl.a. gennem udvikling af metoder og efterfølgende erfaringsopsamling samt netværksarbejde. Der var særligt fokus på indsatsen overfor kvinder og unge. Endvidere blev der lagt op til en opgradering af systemet, i form af uddannelse af socialtjenestens medarbejdere i tværkulturel kommunikation samt en bredere etnisk rekruttering af medarbejdere (St. Meld 1996-97, 17: 61-62). Som jeg var inde på ovenfor, blev der i starten af 1990'erne endvidere afsat midler til at styrke samarbejdet mellem Arbejdsformidlingen og Socialtjenesten.

Generelle – men målrettede tiltag: I 1990'erne blev der i regi af Arbejdsformidlingen lanceret målrettede tiltag. Dette gælder bl.a. 'Introduktionsprogrammet for Fremmedsproglige', der rettede sig mod nyankomne indvandrere for at afdække individuelle behov, muligheder og ønsker om fremtidig arbejdsmarkeds – samt uddannelsesdeltagelse (St. Meld 1996-97, 17: 56). Også indenfor rammerne af nogle af de mere ordinære tiltag indgik personer med indvandrerbaggrund, som en særligt prioriteret målgruppe. Det var bl.a. tilfældet for de såkaldte praksispladser, som særligt skulle komme nyankomne til det norske arbejdsmarked til gode. Prioriteringen kom bl.a. til udtryk ved, at Arbejdsformidlingens kontakt med erhvervslivet blev intensiveret, med henblik på at skabe sådanne pladser. Bl.a. blev der taget kontakt til de virksomheder, der havde vist en interesse for at have højtuddannede indvandrere ansat i offentlige tiltag. Også et samarbejde med aktuelle universiteter og højskoler kom i den forbindelse op og stå med henblik på at understøtte brugen af praksispladser (Kommunal – og arbejdsdepartementet, 1993: 33-35; se også St. Meld 1996-97, 17: 57).

Endelig blev der, som følge af et samarbejde mellem den norske Arbejdsformidling og arbejdslivets organisationer, oprettet en forsøgsordning med brugen af mentorordninger overfor nyankomne på de aktuelle arbejdspladser (Kommunal – og arbejdsdepartementet, 1993: 35).

Godkendelsesordninger: I 1993 godkendte den daværende regering en handlingsplan, der sigtede mod en bedre anvendelse af indvandreres kompetencer (Kommunal- og arbejdsdepartementet, 1993). På baggrund heraf blev en række tiltag igangsat (St. Meld 1996-97, 17: 58). Bl.a. blev der

udarbejdet en ny brugervejledning vedrørende vurdering af indvandreres kompetencer, målrettet sagsbehandlere, arbejdsgivere og indvandrerne selv. I den forbindelse blev der også igangsat offentlige informationstiltag. I 1996/1997 blev der introduceret en dokumentationsordning, som specifikt sigtede mod at forenkle vurderingen af indvandreres medbragte udenlandske faglige uddannelser (St. Meld 1996-97, 17: 55-56).

Endelig blev der i 1993 indført tiltag fra statens side, der skulle sikre udarbejdelse af mere information og annoncering angående rekruttering. Dette gælder bl.a. en håndbog, der skulle oplyse erhvervslivet om en bedre brug af indvandrerbefolkningens kompetencer. Også staten som arbejdsplads og de forskellige enheder blev bedt om at vurdere og udarbejde egne planer for bedre brug af indvandrerbefolkningens kompetencer (Kommunal – og arbejdsdepartementet, 1993: 50-51).

Iværksætteri: I 1990'erne blev to midlertidige projekter med henblik på at støtte personer med indvandrerbaggrund, der ønskede at starte egen virksomhed, igangsat. Det ene projekt var *'Etableringsprogrammer for fremmedsproglige'* og det andet *'Netværkskreditordning for indvandrere'*, som specifikt sigtede mod at opprioritere indsatsen overfor indvandrerkvinder.

Netværkskreditordningen var et generelt tiltag, der gav lån til personer, som havde behov herfor, med henblik på at starte egen virksomhed, og som bidrog til skabelsen af faglige og sociale netværk. I regi heraf bevilgede Kommunal – og arbejdsdepartementet penge til et lokalt forsøgsprojekt, som sigtede mod at forbedre iværksættelsen af netværkskreditordningen overfor indvandrere. Her figurerede indvandrerkvinder som en særlig målgruppe (St. Meld 1996-97, 17: 60-61).

I regi af etableringsprogrammet for fremmedsprogede blev der igangsat to forsøgsprojekter: Det ene projekt sigtede mod en opkvalificering af de medarbejdere, der var ansat til at hjælpe selvstændigt erhvervsdrivende, så de bedre kunne bistå personer med indvandrerbaggrund. I regi af det andet projekt, blev der oprettet kurser, målrettet personer med indvandrerbaggrund, som ønskede at starte egen virksomhed op (Kommunal- og arbejdsdepartementet, 1993: 37-41).

Endvidere blev der udarbejdet en tilrettelagt informationspakke på flere sprog om ordninger og fremgangsmåder, ved start af egen virksomhed. Der blev også udarbejdet information til de myndigheder, som kunne komme i kontakt med indvandrere, når de skulle starte egen virksomhed. Informationen sigtede bl.a. mod muligheder, begrænsninger og forudsætninger for, at indvandrere kunne starte egen virksomhed (Kommunal – og arbejdsdepartementet, 1993: 37-41).

Diskrimineringsbekæmpende tiltag: I 1998 blev der igangsat et 5 årigt forsøgsprojekt, som indbefattede, at Center mod etnisk Diskriminering fik til opgave at yde juridisk bistand til

enkeltpersoner samt at dokumentere og overvåge situationen m.h.t. etnisk diskrimination – med særlig fokus på etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet (St. Meld 1996-97, 17: 58-60)

Mangfoldighedstiltag: I 1980'erne begyndte der så småt at komme fokus på mangfoldighedstiltag på arbejdsmarkedet fra statens side, men der var primært tale om hensigtserklæringer og ikke en lancering af egentlige tiltag. Bl.a. blev arbejdsmarkedets parter fremhævet som centrale medspillere, og Arbejdsformidlingen blev fremhævet som den instans, der skulle nedbryde arbejdsgivernes og arbejdstageres fordomme overfor indvandrere på arbejdspladserne, og i befolkningen mere generelt (St. Meld 1987-88, 39: 57). I 1990'erne blev der også lanceret egentlige tiltag fra statens side. Bl.a. udarbejdede planlægnings – og samordningsdepartementet en plan med henblik på at styrke rekruttering af personer med indvandrerbaggrund. Endvidere blev der fjernet nogle sikkerhedsbestemmelser, hvor der tidligere var blevet lagt op til, at ansatte, i nogle bestemte stillinger indenfor staten, skulle have norsk statsborgerskab. Der blev også lagt op til, at ledere og andre personaleansvarlige i den offentlige sektor i højere grad skulle opkvalificeres til håndtere barrierer for indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet (St. Meld 1996-97, 17: 58-60). Og fra statens side blev der opfordret til, at stillingsopslagene mere direkte skulle målrettes personer med indvandrerbaggrund. På statsbudgettet for 1997 blev der bevilget 1,5 millioner til tiltag, der skulle bidrage til at udviklingen af flerkulturelle arbejdspladser.

4.2.4 2000 -2010

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: I 2004 blev en ny introduktionslov lanceret. Den bestod af et 2 årigt introduktionsprogram og en tilhørende introduktionsydelse for nyankomne indvandrere. Med den nye Introduktionslov ønskede man at dæmpe op for, at nyankomne endte ud i langvarig offentlig forsørgelse, hvorfor forbindelsen mellem, hvad den enkelte modtog i offentlig støtte og aktiv deltagelse i kvalificeringstiltag, blev styrket og tydeliggjort. Hermed blev den obligatoriske pligtstrategi taget i brug: Introduktionsydelsen var standardiseret og ens for alle, på tværs af kommunegrænserne, da beløbet blev fastsat fra centralt hold, og ydelsesniveauet gjort uafhængig af bosted, familiesituation etc. Rationalet var, at sidstnævnte kunne bidrage til at fremme ligestillingen mellem kønnene. Ydelsesniveauet svarede til 2 gange 'folketrygdens' grundbeløb. Dermed skete der et brud med tidligere praksis, hvor nyankomne modtog den norske version af kontanthjælpsydelsen, som i høj grad var (og stadig er) behovsprøvet, ligesom at kommunerne havde stor frihed i forhold til at fastsætte ydelsesniveauet. Med indførelsen af introduktionsydelsen blev der derfor gjort op med kommunernes skøn og frihed til at fastsætte ydelsesniveauet og sanktionere for manglende aktiv deltagelse (Johansson & Hvinden, 2007).

På en række fronter blev den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen styrket: Bl.a. blev der indført virksomhedsrettede praktik – og løntilskudsordninger rettet mod nyankomne, hvilket jeg kommer tilbage til nedenfor.

Generelle – men målrettede tiltag: Fra centralt hold blev der udstukket en hensigtserklæring om, at indvandrere – på linje med langtidsledige og unge – skulle opprioriteres i forbindelse med optagelsen på de ordinære arbejdsmarkedstiltag (St. Meld 2003-04, 49: 105). Som følge heraf blev der i 2003 oprettet 300 såkaldte tiltagspladser (som repræsenterede forskellige typer af indsatser, herunder praktik, løntilskud etc.), særligt øremærket personer med indvandrerbaggrund. Disse skulle bl.a. bidrage til at styrke kommunernes arbejde med introduktionsprogrammet (St. Meld, 2002-03, 6). I 2007 blev dette indsatsområde overfor indvandrere – nyankomne såvel som indvandrere med længerevarende ophold – styrket yderligere i form af en yderligere tilførelse på 165 millioner norske kroner, hvormed der kunne oprettes omkring 1300 tiltagspladser for nyankomne og indvandrere med længerevarende ophold samt personaleressourcer til opfølgning heraf (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007).

Også programmet 'basiskompetence i arbejdslivet' blev lanceret og fremhævet som et særligt prioriteret indsatsområde overfor arbejdsledige med indvandrerbaggrund. Programmet blev etableret i 2006 med en bevilling på 24,5 millioner kroner. I 2007 blev der afsat yderligere 10 millioner kroner, og i 2008 blev programmet holdt på samme niveau (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007; Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008). Som følge heraf blev der givet støtte til indsatser, der sigtede mod at modarbejde udstødelse fra arbejdsmarkedet pga. manglende grundlæggende færdigheder og som bidrag til en styrkelse af den grundlæggende kvalificering. Her blev indvandrere fra ikke-vestlige lande fremhævet som en gruppe, der manglende grundlæggende færdigheder på en række områder.

Endvidere blev der på opdrag fra Kommunal – og regionaldepartementet gennemført kommunale pilotprojekter, hvor en række organisationer gik sammen om at forbedre mulighederne for, at deltagere i et introduktionsprogram kunne komme ud i arbejdslivet, bl.a. gennem brugen af praktikpladser (St. Meld 2003-04, 49: 105).

Indsatser overfor indvandrerkvinder: På opdrag fra Kommunal – og regionaldepartementet blev et pilotprojekt igangsat, som sigtede mod at øge kendskabet til de særlige barrierer, som kvinder fra ikke-vestlige lande møder i forbindelse med deres kvalificering til arbejdsmarkedet, i forbindelse med jobsøgning og den direkte indtræden på arbejdsmarkedet. I projektet indgik bl.a. en kortlægning af eksisterende viden på området samt forslag til videre arbejde. Projektet blev afsluttet i efteråret 2004 (St. Meld 2003-04, 49: 103-104).

Iværksætteri: Ligesom i 1990'erne blev der i 2005 igangsat forsøg med 'etablerervirksomhed' for indvandrere, hvor Kommunal – og regionaldepartementet var ansvarlige. Formålet var at afprøve, hvordan indsatsen bedst kunne tilrettelægges, så den medvirkede til at indvandrere fik mulighed for at forsørge sig selv gennem egen virksomhed. Hovedelementerne i forsøgsordningen var rådgivning, vejledning, skabelse af netværk samt personlig opfølgning. Endvidere indgik en

evaluering og videreformidling af erfaringer, metodik og resultater som en del af forsøget. I 2007 blev der givet midler til at få yderligere viden om tilrettelægnings af etableringsvirksomheder for indvandrere, og i efteråret 2007 blev der igangsat en forsøgsvirksomhed. Dette blev videreført i 2008 (St. Meld 2003-04, 49: 109-111; Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007; Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008).

Også '*Introduktionsbedrift – Entreprenørskap i introduktionsprogrammet for innvandrere*', blev igangsat som et forsøgsprojekt, hvor næringslivets hovedorganisation og Ungt Entreprenørskap gennemførte projekter med støtte fra bl.a. Kommunal- og regionaldepartementet. I den forbindelse blev det afprøvet, hvordan konceptet Ungdomsbedrift – et særligt oplæringsværktøj - kunne benyttes overfor nyankomne indvandrere i regi af introduktionsprogrammet. (St. Meld 2003-04, 49: 111).

Indsatser i regi af socialtjenesten: Indvandrere med længerevarende ophold i Norge blev, ligesom i 1990'erne, i det næste årti fremhævet som en særligt udsat gruppe, da mange af dem var afhængige af kontanthjælp pga. langtidsarbejdsløshed. Rationalet var, at de stadig havde brug for særlig opmærksomhed. Som følge heraf blev forsøgsprojektet *Ny Chance* (Ny sjanse) søsat i 2005. Projektet indbefattede opkvalificerende tiltag for indvandrere med længerevarende ophold i Norge, men som stadig ikke har opnået en tilknytning til arbejdsmarkedet og derfor stadig befandt sig i kontanthjælpssystemet. Særligt var der fokus på indvandrerkvinder samt personer, som hverken var registreret som arbejdsledige eller som modtagere kontanthjælp – ofte hjemmegående indvandrerkvinder. Projektet blev udviklet efter samme model som introduktionsordningen for nyankomne – både i forhold til indretningen og selve indtægtssikringen. Det betød, at deltagerne modtog et 2 årigt kvalificeringsprogram, hvor 'norskoplæring' indgik, og som bestod af en kortlægning, en individuel skriftlig plan, en kontaktperson, fuldtidsprogram, kvalificeringsydelse, fraværsregler og tæt individuel opfølgning. Der var tale om et udviklingstiltag, hvor forskellige metoder blev afprøvet. Midlerne til *Ny Chance* blev første gang bevilget i statsbudgettet for 2005 og derefter i 2007, 2008 og 2009 (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007; Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008).

Diskrimineringsbekæmpende tiltag: Med henblik på at fremme bekæmpelsen af etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet, blev en ny diskriminationsbestemmelse i arbejdsmiljøloven tilføjet, og en lov mod diskrimination, på grundlag af etnicitet, religion etc., blev pr. 1. januar 2004 lanceret som led i den daværende regeringens handleplan mod racisme og diskriminering (2002-2006). Som led i denne handleplan blev der også taget initiativ til, at staten skulle stille krav til ikke-diskriminering i de virksomheder, de købte varer hos. Endvidere blev der igangsat et forsøg med at definere Arbejdsformidlingen som en racismefrizone, og der blev stillet krav til stillingsregistrering og behandling af rekrutteringsopdrag (Kommunal – og regionaldepartementet, 2002: 18-20)

Den 1.1.2009 blev der iværksat en lovændring, som indebar, at aktivitets- og rapporteringspligten i diskrimineringslovens § 3a blev iværksat. Det betød, at alle offentlige og private virksomheder med over 50 ansatte skal afrapportere, hvilke aktiviteter de har gennemført med henblik på at opfylde lovens bestemmelser.

Mangfoldighedstiltag: Indsatsen for at fremme mangfoldigheden på offentlige arbejdspladser intensiveres i 2000'erne: Af mere 'hårde' tiltag kan nævnes igangsættelsen af en forsøgsordning som indebar, at alle statslige virksomheder for en prøveperiode (1. juni 2002 til 1. juni 2004) blev pålagt at indkalde mindst én ansøger med indvandrerbaggrund til jobsamtale under forudsætning af, at vedkommende var kvalificeret til den pågældende stilling. Endvidere blev der i 2008 igangsat et toårigt forsøg med brug af såkaldt 'moderat kvotering' af personer med indvandrerbaggrund til statsforvaltningen - 12 virksomheder i statsforvaltningen. Projektet indebar, at en person med indvandrerbaggrund skulle vælges, hvis der var flere ansøgere, som havde lige mange kvalifikationer, eller næsten lige mange kvalifikationer. Projektet sluttede ved udgangen af 2009 (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008: 11-12) (NOU 2011, 14: 147).

Af de mere 'bløde' tiltag kan nævnes indførelse af bestemmelser om, at det skulle fremgå af statslige annoncer, at 'personer med indvandrerbaggrund opfordres til at søge stillingen' samt udvikling af materiale, der kunne bidrage til at give et overblik over antallet af personer med indvandrerbaggrund, som var ansat i de enkelte departementer. Der blev også gjort en indsats for et øget fokus på mangfoldighedsspørgsmål i uddannelsen af ledere indenfor staten, og der blev igangsat forsøg med mentorordninger i staten, med henblik på at sikre lige muligheder for karriereudvikling for personer med minoritetsbaggrund. Der blev også lagt op til en aktiv rekruttering af personer med indvandrerbaggrund til statsforvaltningen og sundhedsområdet, hvilket betød, at den norske regering i 2007 opfordrede alle virksomheder indenfor det statslige tariffområde og sundhedsområdet til at sætte mål og udarbejde konkrete planer for rekruttering af personer med indvandrerbaggrund. Herudover blev lederne i de statslige virksomheder siden 2006 indkaldt til årlige møder med arbejds – og inkluderingsministeren, hvor de blev opfordret til at rekruttere flere personer med indvandrerbaggrund og at gøre mere for at rumme etnisk mangfoldighed (Vedlæg til St.prp. nr. 1 2007-2008: 11-12).

Der blev også etableret lokale samarbejdsprojekter mellem en række kommuner, NAV (Arbejds – og velfærdsmyndigheden oprettet i 2006), arbejdsmarkedets parter samt andre aktører. Projekterne løb over 3 år og blev efterfølgende evalueret. Som opfølgning på forslagene blev en række tiltag igangsat for at styrke, at flere personer fra ikke-vestlige lande blev ansat. Et af tiltagene indebar, at NAV i samarbejde med mangfoldighedsdirektoratet, kommuner, lokale arbejdsgivere og parterne i arbejdslivet igangsatte projekter på udvalgte satsningsområder, med henblik på at styrke rekrutteringen. Andre tiltag sigtede mod at forbedre informationen til arbejdsgivere, som havde som ønske at rekruttere personer med ikke-vestlig baggrund (Vedlæg til St.prp. nr. 1 2007-2008: 11-12). Herudover kan nævnes tiltag som etableringen af en netportal

med information og vejledning om rekruttering af personer med indvandrerbaggrund. Også særlige tiltag rettet mod indvandrerkvinder og unge med indvandrerbaggrund blev søsat i perioden 2004-2010. Endvidere blev der givet støtte til mangfoldighedsprojekter i statslige virksomheder, der sigtede mod sprogoplæring, informationstiltag og holdningspåvirkningskurser.

4.3 Danmark

4.3.1 1970erne

Tiltag til understøttelse af udenlandske arbejdstageres etablering på arbejdsmarkedet: Arbejdstilsynets gældende bestemmelser samt advarselsskilte blev oversat til relevante indvandrersprog på de virksomheder, der beskæftigede udenlandsk arbejdskraft, og det blev overvejet, om relevante brochurer og en række andre publikationer skulle oversættes til de relevante indvandrersprog. Der blev også sat ind overfor indvandrergrupperes kostvaner ud fra en antagelse om, at tyrkiske fremmedarbejdere var afkræftede på arbejde pga. ufuldstændig kost, hvorfor Statens Husholdningsråd udarbejdede pjecer om indkøbsmuligheder, tilberedning af mad etc. (Betænkning 1971, 589: 32).

4.3.2 1980erne

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: I 1956 blev der iværksat en organiseret introduktionsindsats i Danmark, som den netop oprettede organisation 'Dansk Flygtningehjælp' fik ansvaret for. Frem til 1998 var det Dansk Flygtningehjælp, der havde det overordnede og koordinerende ansvar for introduktionsindsatsen overfor nyankomne samt ansvaret for udbetalingen af kontanthjælpsydelse (efter bistandsloven) til flygtninge i integrationsperioden (Finansministeriet, 1988: 54). Frem til 1978 blev Dansk Flygtningehjælps introduktionsindsats finansieret af private midler, men i 1978 blev der afsat penge på finansloven, hvormed staten overtog det økonomiske ansvar, hvilket omfattede integrationsprogram for flygtninge efter opnåelse af opholdstilladelse (Stenild & Martens, 2009: 11). Og fra 1978¹⁶ blev introduktionsindsatsen overfor nyankomne flygtninge lovreguleret i form af en indføjelse i Bistandsloven¹⁷ (Hvenegård-Lassen 2002: 147-148). Det betød, at nyankomne fik tilsvarende sociale rettigheder som den øvrige befolkning, der befandt sig i kontanthjælpssystemet (Betænkning nr. 1337, 1997: Afsnit 6.1.1). I 1980 blev programmet fastsat til 18 måneder.

I modsætning til i Norge og Sverige var det ikke Arbejdsformidlingen men Dansk Flygtningehjælp, der havde ansvaret for den arbejdsmarkedsrettede indsats i introduktionsperioden. Dog var der tilknyttet konsulenter fra Arbejdsformidlingen og erhvervsvejledere til nogle af integrationscentrene (Finansministeriet, 1988: 58). Ellers bestod den arbejdsmarkedsrettede

¹⁶ I 1984 blev indsatsen med henblik på at indkvartere og integrere flygtninge opdelt, hvormed Røde kors overtog opgaven med at modtage og indkvartere flygtninge, mens Dansk Flygtningehjælp fortsat varetog integrationsopgaven.

¹⁷ Det var dog først i 1992, at Dansk Flygtningehjælps integrationsarbejde blev lovreguleret i form af en indføjelse i bistandsloven (Hvenegård-Lassen, 2002: 148).

indsats i rådgivning, vejledning og information om det danske arbejdsmarked. Det er dog begrænset, hvor meget der sættes ind på denne front i 1980'erne, da den fremherskende holdning var, at nyankomne flygtninge først skulle lære dansk, før en eventuel understøttelse af deltagelse på arbejdsmarkedet kunne komme på tale (Interview 11 & 13). Fra statens side blev der i den anden halvdel af 1980'erne givet støtte til lanceringen af særlige tiltag overfor nyankomne flygtninge i regi af introduktionsindsatsen (Finansministeriet, 1988: 59), hvilket jeg kommer tilbage til nedenfor.

Arbejdsmarkedsuddannelseskurser: Målrettede arbejdsmarkedsuddannelser for personer med indvandrerbaggrund blev introduceret i starten af 1980'erne ud fra et rationale om, at gruppen ikke havde de nødvendige forudsætninger for at gennemføre en arbejdsmarkedsuddannelse på ordinære vilkår, bl.a. pga. manglende dansksproglige kompetencer (Undervisningsministeriet, 2006: 6). Derfor blev der udbudt erhvervsintroducerede sprogkurser og længerevarende kombinerende kurser. Herudover var der særligt tilrettelagte kurser for indvandrere og flygtninge, som var langtidsledige eller havde udsigt til at blive det. Her var der tale om længerevarende kombinerede uddannelsesforløb, som bestod af en kombination af danskundervisning og praktisk værktøjsundervisning med integreret undervisning i dansk (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993: 74).

I 1987 gav Arbejdsministeriet en særbevilling til arbejdsmarkedsuddannelserne til finansiering af kurser på 25. timers varighed for nyankomne flygtninge, der bl.a. indeholdt erhvervsintroducerende elementer, danskelementer og egentlig kompetencegivende specialarbejderkurser (Finansministeriet, 1988).

Opgradering af arbejdsformidlingens indsats: I regi af Arbejdsformidlingen i København blev der i 1987 oprettet en forsøgsordning med brug af indvandrerkonsulenter samt særlige inspirationskurser med tolk, hvor 2 indvandrerkonsulenter blev ansat. Afsættet var bl.a., at 53 % af de arbejdsløse indvandrere på daværende tidspunkt boede i Københavnsregionen og at langt størstedelen var ufaglærte (Indenrigsministeriet, 1988: 70). Samme år fik Arbejdsformidlingen bevilget statslige midler til 14 årsværk, der bl.a. skulle øremærkes til udarbejdelse af uddannelses – og erhvervsplaner for den enkelte voksne nyankomne flygtning, samt intensiveret vejledning (Finansministeriet, 1988: 59).

Iværksætter: I 1980'erne herskede der en antagelse om, at personer med indvandrerbaggrund ville nyde godt af den iværksættedydelse, som blev indført i 1985 (uddannelses – og iværksættedydelsen). Iværksættedydelsen var rettet mod ledige a-kassemedlemmer, og den gik ud på, at en ledig kunne få iværksættedydelse på 50 % af højeste dagpengesats i op til 3 år og 6 måneder, med henblik på at etablere selvstændig virksomhed som sin hovedbeskæftigelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993: 91). I regi heraf blev der i 1988 gennemført særlige iværksætterkurser, rettet mod personer med indvandrerbaggrund, der havde planer om at starte egen virksomhed inden for forskellige erhvervsområder (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993: 91).

Endvidere blev der igangsat et uddannelses – og beskæftigelsesprojekt målrettet indvandrerkvinder fra Pakistan og Tyrkiet og finansieret af kommunerne og undervisningsministeriet (Indenrigsministeriet, 1988: 57).

Generelle indsatser målrettet personer med indvandrerbaggrund? I 1980erne Danmark blev den eksisterende lovgivning vinklet med henblik på at understøtte indvandrerbefolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er dog uklart, om disse tiltag kan indgå i afhandlingens opsatte kriterier for 'målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser'¹⁸. Et eksempel herpå er fra 1989, hvor der blev udbudt kurser knyttet til uddannelsestilbudsordningen, særligt tilrettelagt for indvandrere i en række af landets Arbejdsformidlingsregioner. Af særligt tilrettelagte kurser, hvor det er svært at afgøre, om vi har at gøre med statslig indirekte indvandrerpolitik eller generelle indsatser, kan nævnes særlige daghøjskoleforløb rettet mod personer med indvandrerbaggrund, udarbejdelsen af en såkaldt 'ressourcekasse' i Århus, som bl.a. indeholdt en oversigt over kurser og projekter for arbejdsløse indvandrere i Århus (Indenrigsministeriet, 1988)

4.3.3 1990erne

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: I 1998 blev Danmarks første integrationslov vedtaget, og den 1. januar 1999 overtog kommunerne ansvaret for en treårig integrationsindsats over for nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Loven bestod af et samlet lovkompleks, bl.a. geografisk boligspredning, introduktionsprogrammer, udbetaling af en introduktionsydelse og samordning af den almindelige integrationsindsats i kommunerne. Hensynet til selvforsørgelse stod helt centralt, hvilket kom til udtryk på en række fronter.

Et lovfæstet 3-årigt Introduktionsprogram på fuldtid blev indført, hvor hovedelementerne var sprogundervisning og arbejdsmarkedsrettede aktive tiltag, hvormed opkvalificeringsstrategien kom til at stå mere centralt. En individuel handlingsplan skulle danne rammen om fastlæggelsen og udmøntningen af aktiveringsindsatsen, og det blev muligt at anvende de samme aktiveringstilbud, som kommunerne på daværende tidspunkt anvendte overfor kontanthjælpsmodtagere, omfattet af 'Lov om aktiv socialpolitik' (Indenrigsministeriet, 1999a: 73-74)¹⁹. Alle udlændinge, der var omfattet af Integrationsloven, skulle tilbydes et kursus i samfundsforståelse og danskundervisning, mens det alene var udlændinge, der var berettiget til introduktionsydelse, der var omfattet af lovens bestemmelser om aktivering (Indenrigsministeriet, 1998), hvilket reelt indbefattede flygtninge.

¹⁸ Projekterne blev finansieret af en blanding af egne midler, tilskud fra undervisningsministeriet, tilskud fra EF's socialfond, tilskud fra Socialministeriets forsøgskonto til forsøgsarbejde samt tilskud fra Århus kommune.

¹⁹ Begrebet 'aktivering' blev dog anvendt i en bredere betydning i Integrationsloven end i Lov om aktiv socialpolitik.

Som følge af indførelsen af introduktionsydelsen blev nyankomnes indtægtssikring gjort direkte afhængig af aktiv deltagelse, og kriterierne blev fastsat fra centralt hold, hvormed den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug. Det at stille krav er dog ikke noget helt nyt, da der også tidligere blev lagt vægt på rådighedsforpligtelsen, men nu blev den gjort obligatorisk. Da introduktionsydelsen blev lanceret i 1998, lå den på et betydeligt lavere niveau end ordinær kontanthjælp – indførelsen af incitamentsstrategien – da der ca. var tale om en halvering, sammenlignet med det ordinære kontanthjælpsniveau (Ejernæs, 2001). Det formelle argument bag denne lavere ydelse var, at det bedre skulle kunne betale sig at arbejde. I 2000 blev det reducerede ydelsesniveau opjusteret igen til et ordinært kontanthjælpsniveau.

Puljefinansierede projekter: Fra statens side blev der afsat en række, som ikke mentes at kunne rummes indenfor det ordinære arbejdsmarkedssystem. Den ene pulje var 'Pulje til forskellige projekter vedrørende fremme af gensidig kulturforståelse på arbejdsmarkedet', som havde til formål at fremme en gensidig kulturforståelse mellem majoritet og minoritet. Det andet indsatsområde var - 'Pulje til støtte af utraditionelle uddannelses – og beskæftigelsesprojekter' – som bl.a. resulterede i etableringen af en såkaldt etnisk jobbank, etårige kurser for tyrkiske kvinder, kulturformidlingskurser mv. Samlet set blev der indenfor disse to områder givet støtte til 56²⁰ projekter, ud fra en økonomisk ramme på 12 millioner kr. (Redegørelse af 24/5 1994: 11.832-11.839; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000).

Opgradering af Arbejdsformidlingens indsats: Der blev også lanceret en række initiativer, der baserede sig på et rationelt om, at beskæftigelsessystemet ikke i en tilstrækkelig grad var rustet til at hjælpe personer med indvandrerbaggrund i arbejde (Redegørelse af 24/5 1994: 11.832-11.839). Derfor blev der sat ind med henblik på uddannelse af medarbejdere i den daværende Arbejdsformidling, så de kunne blive bedre til at informere, vejlede og formidle personer med indvandrerbaggrund til uddannelse og arbejde. Omkring 150 medarbejdere deltog i forskellige opkvalificerende initiativer (Betænkning nr. 1337, 1997: 175-176).

Endvidere blev der igangsat et 3-årigt forsøg med særlige formidlingsenheder, med henblik på at fremme formidlingsindsatsen og styrke virksomhedskontrakten for at understøtte indvandrerbefolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet. Forsøgene blev oprettet i fem regioner, og 20 ekstra medarbejdere blev ansat under forsøgsperioden (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000).

Der blev også iværksat et forsøg med øget brug af tolkebistand i Arbejdsformidlingens betjening af ledige med indvandrerbaggrund, og der blev afsat midler til ansættelse af flerkulturelle medarbejdere (Redegørelse nr. R 12 1995: 6454).

²⁰ 41 af dem endte med at blive gennemført.

I 1996 blev der fra statens side bevilget midler til at styrke indsatsen i Arbejdsformidlingen, gennem ansættelsen af såkaldte 'indvandrerkyndige medarbejdere' i landets daværende 14 Arbejdsformidlingsregioner. Disse medarbejdere skulle bl.a. igangsætte regionale forsøgsprojekter, varetage koordineringsfunktioner samt forskellige typer af sagsbehandling. Sideløbende hermed skete der en løbende erfaringsopsamling af konsulenternes arbejde, og der blev givet støtte til en vedligeholdelse af netværk for de etniske konsulenter (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000). Endelig blev der udarbejdet håndbogsmateriale om arbejdsmarkedet for medarbejdere, der arbejdede med indvandrere – og flygtningespørgsmål (Redegørelse nr. R 12 1995: 6454).

Opkvalificerende tiltag: Der blev også afsat midler til arbejdsmarkedsrettet vejledning på sprogskolerne, og der blev etableret en ordning - 'snusepraktik' - som sigtede mod at styrke vejledningen om arbejdsmarkedsuddannelserne og lette overgangen fra sprogskole til arbejdsmarkedsuddannelse. På forskellige fronter blev også de særligt tilrettelagte arbejdsmarkedsuddannelser overfor personer med indvandrerbaggrund styrket: Antallet af kompetencegivende uddannelser blev øget, så de nu også gav adgang for indvandrere. Nogle af disse kurser var erhvervsforberedende, da de skulle fungere som brobygning til bl.a. beskæftigelse. Endvidere blev der afprøvet forsøg med særligt lange Arbejdsmarkedsuddannelser, hvor danskundervisning indgik som en vigtig bestanddel (Redegørelse nr. R 12 1995: 6455).

Godkendelsesordninger: Flere initiativer blev igangsat fra statens side, med henblik på udvikling af bedre ordninger til godkendelse af indvandrerbefolkningens medbragte kvalifikationer og erfaringer. Bl.a. blev der fra statens side afsat midler til, at Arbejdsformidlingsregionerne kunne købe kvalifikationsafprøvning. I den forbindelse blev der igangsat forsøg på Arbejdsmarkedsuddannelsescentrene i Århus og København, med kvalifikationsafprøvning indenfor en række brancher (Redegørelse af 24/5 1994: 11.832-11.839). Endelig blev der i slutningen af 1990'erne/starten af 2000'erne igangsat et forsøg mellem Socialministeriet og Arbejdsministeriet/Arbejdsmarkedsstyrelsen 'om bedre viden om og udnyttelse af indvandrere og flygtninges kompetencer' (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000).

Virksomhedsrettede praktik- og løntilskudsordninger: I 1996 blev den såkaldte 'Isbryderordning' for højtuddannede personer med indvandrerbaggrund lanceret af Erhvervsministeriet. Ordningen var målrettet uddannede indvandrere, som befandt sig på et tilstrækkelig højt kvalificeringsniveau til, at de umiddelbart kunne opfylde en virksomheds behov for kvalifikationer. Det afgørende var, at den pågældende ledige havde en kompetencegivende uddannelse. Ordningen rettede sig mod virksomheder, som vurderedes til at have gode beskæftigelsesmuligheder, og som ikke havde erfaring med at beskæftige denne målgruppe. Der blev i alt afsat 15 millioner kr. til isbryderordningen, hvilket finansierede omkring 225 isbryderordninger. I august 1996 var der i alt indgået 106 isbryderordninger på landsplan. Ordningen bestod konkret i, at staten gav tilskud på

halvdelen af lønnen, dog højst 11.000 kr. om måneden i op til 6 måneder (Betænkning nr. 1337, 1997: 179-180; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000: 2-3).

Diskrimineringsbekæmpende tiltag: Den første lov i Danmark, om forbud mod diskrimination på arbejdsmarkedet, blev vedtaget i Folketinget i 1996 (lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.) (Betænkning 1998 nr. 1359). Den sigtede bl.a. på at gennemføre FN's racediskriminationskonvention og ILO konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv i dansk lovgivning. Med denne lov, blev der for første gang fastsat en ramme for lokale aftaler og initiativer til fremme af etnisk ligestilling på både det offentlige og private arbejdsmarked. Endvidere blev Nævnet for Etnisk Ligestilling lanceret (Lov nr. 466 af 30. juni 1993 om Nævnet for Etnisk Ligestilling) i 1990'erne, som ikke sigtede specifikt mod arbejdsmarkedet, men mod mere generelt at sikre, at spørgsmålet om etnisk ligestilling blev inddraget i flest mulige sider af samfundslivet.²¹

Mangfoldighedstiltag: I 1990'erne blev en række mangfoldighedsinitiativer lanceret fra statens side med fokus på det statslige arbejdsmarked. Bl.a. udgav Finansministeriet en pjece om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser, som havde til formål at gøre statslige arbejdspladser bevidste om, hvor vigtigt det var at fremme indvandreres integration på arbejdsmarkedet, og i 1997 indgik regeringen en aftale med de forhandlingsberettigede personaleorganisationer om at iværksætte initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af race, etnisk oprindelse m.v. (Regeringen, 2000: 11-12). Endvidere blev der gjort en indsats for at udbrede idéer og værktøjer på statens arbejdspladser til igangsættelse af lokale processer, der kunne bidrage til at fremme etnisk ligestilling.

4.3.4 2000 – 2011

Den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: Hovedelementerne i det lovfæstede Introduktionsprogram lanceret i 1998 blev der ikke ændret på i dette årti, men aspekter blev tilføjet og eksisterende justeret. Det ydelsesniveau, som nyankomne var berettiget til, blev igen nedjusteret i 2002, som led i indførelsen af den såkaldte 'starthjælp' og en tilhørende nye version af introduktionsydelsen, hvormed incitamentsstrategien igen blev taget i brug. Formålet var at højne den enkeltes økonomiske incitament til at komme i arbejde (Regeringen, 2002b). Som følge heraf var nyankomne indvandrere berettiget til introduktionsydelse i de første tre år, hvis de deltog i et introduktionsprogram, hvorefter den nedsatte starthjælpsydelse trådte i kraft i de efterfølgende 4 år. For de indvandrere, som kom til Danmark efter den 1. juli 2006, krævede en overgang fra starthjælp til ordinær kontanthjælp, at pågældende havde haft et ordinært fuldtidsarbejde i 2,5 år indenfor 8 år. Starthjælpen var mellem 35-50 % lavere end ordinær

²¹ I marts 1997 blev rammerne for nævnet justeret. Bl.a. blev sammensætningen ændret (i 2002 blev det nedlagt).

kontanthjælp, afhængig af familiesituationen (Andersen 2007; Hansen & Hansen 2004).²² Den rettede sig også mod danskere, der havde boet uden for landet i 7 år inden for de sidste 8 år.

Med start – og introduktionsydelsen var der fortsat tale om en aktivitetsafhængig ydelse, baseret på den obligatoriske pligtstrategi, da udbetalingen heraf var betinget af aktiv deltagelse i introduktionsprogrammet, og ydelsesniveauet og kravet til rådighedsforpligtelsen var fastsat fra centralt hold. Igennem 2000'erne blev rådighedsforpligtelsen strammet sideløbende med, at der skete opstramninger i 'Lov om aktiv socialpolitik', hvilket fik direkte indvirkning på modtagere af introduktionsydelse og starthjælp.

I 2002 kom der en stærkere sammenkædning mellem en 'vellykket integration' og den efterfølgende mulighed for at opnå permanent opholdstilladelse (noget der også blev betonet i 1990'erne). Dette indebar, at udlændinge, som indenfor tre år havde været fast tilknyttet arbejdsmarkedet, og som indenfor tre år ikke havde modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse efter fem års lovligt ophold i Danmark²³(Regeringen, 2003).

I 2010 blev det indført, at også nyankomne udlændinge, som blev forsørget af deres ægtefælle, skulle tilbydes et såkaldt beskæftigelsesfremmende tilbud, hvilket blev en pligt for kommunerne, da der var tale om et egentligt lovkrav (Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, 15. marts 2010: 4).

I forbindelse med en ændring af integrationsloven den 4. juni 2003 blev resultattilskuddet til kommunerne indført: Som følge heraf fik kommunerne et resultattilskud på 30.000 kr., når nyankomne udlændinge kom i ordinær beskæftigelse i mindst 6 måneder og resultattilskud på 20.000 kr., når udlændingene bestod deres danskprøve (Regeringen, 2002a: 6). Som følge af en aftale i 2005 blev statens refusion af kommunernes udgifter til introduktionsydelse (og hjælp i særlige tilfælde) omlagt, så refusionen blev nedsat fra 75 pct. til 50 pct. for nyankomne under integrationsloven. Den sparede refusion skulle bidrage til at finansiere en tilsvarende stigning i resultattilskuddet til de kommuner, som hurtigt fik udlændinge i ordinær udstøttet beskæftigelse, og/eller som bestod en danskprøve (Regeringen, 2005a: 21).

Introduktionsplanen indført i 1998 blev ændret i 2003 til en egentlig kontrakt, der skulle underskrives og godkendes af kommunen (Lov nr. 364 af 6. juni 2002 om ændring af integrationsloven).

²² Hvor den danske kontanthjælp i en komparativt perspektiv blev anset for at være meget generøs, tilhørte starthjælpen et af de mindst generøse ydelsesniveauer i Nordeuropa (Hansen, 2006).

²³ Det krævede dog, at den pågældende havde opnået en væsentlig tilknytning til det danske samfund.

På andre fronter blev der også sat ind i forhold til at fremme den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne i introduktionsperioden, bl.a. i form af en række virksomhedsrettede tiltag. Det kommer jeg nærmere ind på nedenfor.

Incitamentsfremmende tiltag: Også overfor længerevarende modtagere af kontanthjælp med indvandrerbaggrund blev den incitamentsfremmende arbejdsløshedsstrategi taget i brug, med henblik på at styrke det økonomiske incitament til at finde arbejde. Brugen heraf blev fjernet igen i efteråret 2011. Det skete bl.a. i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen 'Flere i arbejde' fra 2002, der indbefattede en reduktion af kontanthjælpen - benævnt 'kontanthjælpsloftet' – og som trådte i kraft den 1. januar 2004. Som følge heraf blev der indført en øvre grænse for den samlede hjælp i form af kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte, som en kontanthjælpsmodtager kunne modtage, efter sammenhængende at have modtaget hjælp i over 6 måneder. Formelt var kontanthjælpsloftet rettet mod alle kontanthjælpsmodtagere, uanset etnisk herkomst. Men reelt var tiltaget målrettet personer med indvandrerbaggrund, og det var også dem, der blev berørt af reglen (Andersen, 2007; 2006; Breidahl, 2011a).

I 2005 blev den såkaldte 300-timers regel indført, med virkning fra april 2007. Den var udformet som en generel regel - rettet mod alle gifte kontanthjælpsmodtagere, men den var reelt rettet mod indvandrere (særligt indvandrerkvinder). En analyse af 300-timers reglens implementering og effekt viste da også, at størstedelen af dem, der fik frakendt kontanthjælpen, var indvandrere (95 %) – særligt indvandrerkvinder (Bach & Larsen, 2008). I selve teksten bag reglen fremgik det da også tydeligt, at reglen var sat i verden for at ramme formodede hjemmegående indvandrerkvinder (Regeringen, 2005a:8-9), hvorfor den i denne sammenhæng betragtes som 'et målrettet' tiltag. 300 timers reglen erstattede det såkaldte 'forklædetillæg', indført i 1997, der, som følge af en ændring i 2002, også reelt rettede sig mod kvindelige modtagere af kontanthjælp med indvandrerbaggrund.

For ægtepar, hvor begge var på kontanthjælp, kom det til at gælde, at en ægtefælle, der ikke inden for de seneste to år havde haft sammenlagt minimum 300 timers ordinært arbejde, blev betragtet som reelt hjemmegående. Som følge heraf faldt kontanthjælpen til den pågældende person bort, hvis ikke beskæftigelseskravet blev efterlevet. Reglen var rettet mod 4 ud af 5 matchgrupper (som var matchkategoriinddelingen på daværende tidspunkt), hvorfor det kun var personer i matchgruppe 5, som blev vurderet som ikke havende muligheder for beskæftigelse, der blev undtaget. Endvidere dækkede timeantallet kun over ordinær beskæftigelse og ikke løntilskudsarbejde, virksomhedspraktik etc. I 2008 blev kravet om timeantallet hævet til 450 timer (med virkning fra 1. juli 2009) og samtidig blev målgruppen ændret, så reglen også kom til at omfatte ægtepar, hvor den ene ægtefælle arbejdede, og den anden ægtefælle modtog kontanthjælp.

Operationelle reformer og den obligatoriske pligtstrategi: Igennem 2000erne blev refusionssystemet mellem kommune og stat flere gange ændret, med henblik på at styrke integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet (Regeringen, 2005a: 17-23). Igen har vi at gøre med indirekte indvandrerpolitik og personer med indvandrerbaggrund som de facto målgruppe. Bl.a. blev kravet til aktiv deltagelse for alle kontanthjælpsmodtagere strammet i 2005, da det på en 2-årig forsøgsbasis blev indført, at der skulle være ret og pligt til løbende aktivering for alle kontanthjælpsmodtagere – også for kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed. Særligt indvandrerkvinder blev fremhævet som målgruppen ud fra en antagelse om, at de ikke havde nogen nævneværdig interesse i at træde ind på arbejdsmarkedet (Regeringen, 2005a). Endvidere blev det med virkning fra 1. januar 2006 indført, at kommuner, der gjorde en såkaldt 'aktiv indsats', skulle have refunderet mere end dem, der ikke gjorde (Regeringen, 2005a: 21-22). Konkret betød det, at kommunernes refusionssatser for forsørgelsesydelse (kontanthjælp og starthjælp) blev ændret: Ydelser i aktive perioder skulle refunderes med for eksempel 35 pct. Før denne ændring var refusionssatsen 50 pct. for begge ydelsestyper. Endnu engang blev personer med indvandrerbaggrund derfor fremhævet som de facto målgruppen.

Opgradering af indsatsen i beskæftigelsessystemet: Også i denne periode blev der fra statens side indført tiltag med henblik på at opgradere, tilpasse og justere det ordinære beskæftigelsessystem, med henblik på at styrke indsatsen overfor personer med indvandrerbaggrund. Hvor der i 1990erne særligt var fokus på Arbejdsformidlingssystemet, kom der i 2000erne i højere grad fokus på indsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund, i regi af kommunerne (Regeringen, 2005a) (fra 2007 i jobcentrene). Det kom bl.a. til udtryk ved en styrkelse af de kommunale integrationsmedarbejderes kompetencer og ved en tilføring af ekstra midler til kommunerne, så de kunne ansætte flere jobkonsulenter, der særligt skulle have fokus på kvinder med indvandrerbaggrund. Sidstnævnte skete bl.a. som led i satspuljeaftalen for 2003, hvor der blev oprettet en pulje til etablering og styrkelse af den lokale beskæftigelsesindsats i form af lokale jobformidlinger og – rådgivninger. Endvidere fik sprogcentre og andre udbydere af danskundervisningen mulighed for at udføre andre integrationsopgaver end sprogundervisning, bl.a. formidling af job og praktikophold efter nærmere aftale med den pågældende kommune (Lov nr. 1043 af 17. december 2002 om ændring af bl.a. danskundervisningsloven).

Praktik- og løntilskudsordninger: På flere fronter blev der gjort brug af målrettede løntilskudsordninger overfor personer med indvandrerbaggrund: I forbindelse med firepartsaftalerne i 2002, 2006 og 2010 – som vi kommer tilbage til i kapitel 9 – kom der fokus på at styrke den virksomhedsrettede integrationsindsats overfor såvel nyankomne som mere etablerede indvandrergrupper. Tilbage i 2002 blev trappemodellen lanceret. Det bagvedliggende rationale var, at den enkeltes kvalifikationer skulle opbygges trin for trin, indtil vedkommende var i stand til

at varetage et job på ordinære vilkår²⁴. Denne tankegang blev der arbejdet videre med, og i 2006 blev jobpakkeordningen lanceret indenfor en række områder. Målgruppen var både nyankomne indvandrere og flygtninge, der deltog i Introduktionsprogrammerne, samt kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund, med en svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den såkaldte 'brobyggerordning' blev iværksat, som en forsøgsordning fra 2001 til 2004, og havde til formål at fremme private og offentlige virksomheders tilskyndelse til at ansætte ledige med indvandrerbaggrund. Efterfølgende – i 2004 – blev den gjort permanent, hvormed den også rettede sig mod arbejdsløse mere generelt.

Iværksætteri: I forbindelse med en handlingsplan for iværksættere fra januar 2003, udarbejdet af regeringen, blev der afsat midler til tre initiativer, særligt rettet mod personer med indvandrerbaggrund. Initiativerne sigtede bl.a. mod at stimulere iværksættere med indvandrerbaggrund til at foretage et bredere branchevalg samt mod at imødegå de særlige barrierer, som særligt etniske iværksættere stødte på (Regeringen, 27. januar 2003). Endvidere blev information om opstart af egen virksomhed integreret i danskundervisningen, som led i ændringer i danskuddannelsesloven i 2003 (lov nr. 375 af 28. maj 2003 om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.). Der blev også igangsat initiativer med særlig fokus på kønsbestemte barrierer og kvindelige iværksættere med anden etnisk baggrund end dansk (Regeringen, 2005b: 33). Endelig blev der igangsat projekter, der skulle forbedre viden om danske love, regler, finansieringsmuligheder, etablering af netværk og mentor – eller coachordninger.

Diskrimineringsbekæmpende tiltag: Loven fra 1996 om forbud mod etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet blev ændret flere gange i perioden (fra 2004-2006), hvilket skete som led i indførelsen af forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, der fulgte EU-direktiver på området (Lov nr. 1417 22.12.2004).

Mangfoldighedstiltag: En række tiltag med henblik på at fremme mangfoldigheden i arbejdslivet blev lanceret i denne periode. Bl.a. blev der udviklet en elektronisk værktøjskasse (www.jobintegration.dk) på grundlag af seks virksomheders erfaring med mangfoldighedsledelse. I forbindelse med integrationsudspillet 'Ny Chance til Alle' fra 2005 (Regeringen, 2005a) blev der opstillet mål for, hvor mange ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, der skulle ansættes i staten. Målet for 2007 var, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere skulle udgøre 4 pct. af de ansatte i staten. Herudover blev der lagt op til at styrke indsatsen indenfor de enkelte områder.

I perioden 2006-2011 blev 'Mangfoldighedsprogrammet - Arbejdsplads til nye danskere' gennemført, hvor der bl.a. blev gjort brug af informationsspredning og 'gode forbilleder'.

²⁴ Fire trin indgik i trappemodellen: 1) Aktiv start: Vejledning og, 2) Virksomhedspraktik, 3) Introduktion til ordinær ansættelse og 4) Ordinært arbejde på ordinære vilkår (Firepartsaftalen, 2006).

Intentionen var at opsamle, videreudvikle og videreformidle virksomheders gode erfaringer med mangfoldighedsledelse med henblik på at fremme indvandreres beskæftigelse samt en bedre integration af de allerede ansatte. 23 millioner blev afsat til formålet og yderligere 12 millioner fra satspuljemidlerne. Dette program resulterede i, at 15 konkrete projekter og en række erfaringer blev formidlet via en række publikationer og konferencer (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2009).

Godkendelsesordninger: I 2000erne var det fortsat en hensigtserklæring at styrke mulighederne for at kortlægge og anerkende indvandreres medbragte formelle kvalifikationer (Regeringen, 2003: 71). I 2002 blev Center for Vurdering af Udenlandske Uddannelser (CVUU) 2002 styrket (lov nr. 415 af 6. juni 2002 om ændring af lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer), hvilket bl.a. betød, at centrets vurderinger om udenlandske uddannelseskvalifikationer blev bindende i en række tilfælde. Endvidere blev CVUU forpligtet til at rådgive kommuner, Arbejdsformidlingen og andre myndigheder, der havde ansvar for integration af flygtninge og indvandrere, om afklaring af uddannelseskvalifikationer mv. i forhold til den enkelte.

Også som led i firepartsaftalerne fra 2002, 2006 og 2010 blev der indført tiltag til fremme af kompetenceafklaringen, herunder kompetenceafklaring for personer uden formel medbragt uddannelse. I 2002 blev der etableret fem landsdækkende Videnscentre for kompetenceafklaring af flygtninge og indvandrere med en bevilling frem til udgangen af 2007 (Firepartsaftalerne, 2006). Som følge heraf blev en række redskaber til brug for kompetenceafklaring udviklet, herunder etableringen af en landsdækkende database, der indeholdte en oversigt over de eksisterende kompetenceafklaringsforløb. Derudover blev der udarbejdet et kompetencekort, som gav mulighed for at dokumentere den enkeltes faglige, personlige og sociale kompetencer. Formålet med disse tiltag var at udbrede kendskabet i jobcentrene til mulighederne for kompetenceafklaring samt at udvikle kompetenceafklaringsredskaber, der kunne bidrage til at gøre afklaringen mere dynamisk.

I 2010 blev der sat ind med særlig fokus på nyankomnes kompetenceafklaring: Bl.a. udarbejdede Integrationsministeriet et målrettet vejlednings – og inspirationsmateriale til kommunerne, der skulle medvirke til at styrke og udbrede kendskabet til nyankomnes medbragte kompetencer. Endvidere gennemførte Integrationsministeriets Integrationsservice en række netværksmøder i kommunerne, med henblik på at udbrede gode metoder med kompetenceafklaring (Firepartsaftalen, 2010: 7).

Målrettede indsatser overfor kvinder og unge: På flere fronter kom der i 2000erne fokus på indsatsen overfor indvandrerkvinder, hvilket også er fremgået af ovenstående. Bl.a. var der et eksplicit kønsperspektiv inkorporeret i 300/450 timers reglen, i indsatsen overfor etnisk iværksætter og i 'Mangfoldighedsprogrammet'. Endvidere blev der i forbindelse med

integrationsudspillet, 'Ny Chance til Alle' lagt op til, at alle evalueringer, opgørelser, statistikker etc. skulle have et særligt blik for køn og kønsbestemte barrierer. Antagelsen var, at særligt indvandrerkvinder stod overfor nogle barrierer i forhold til at træde ind på arbejdsmarkedet, da deres domæne ofte var begrænset til hjemmet.

Endvidere blev der udgivet informationsmateriale, der blev gjort brug af Integrationsministeriets etniske konsulenter og rollemodeller og der blev afsat midler til mentorordninger, der skulle bidrage til at unge indvandrerkvinder kom i uddannelse og arbejde.

Også en række puljemidler afsættes (omkring 2005) med henblik på at fokusere på kønsbestemte barrierer. Bl.a. bevilgede Arbejdsmarkedsstyrelsen 7. millioner kr. til projekter rettet mod yngre indvandrerkvinder (Regeringen, 2005b: 30). I 2007-2008 blev der afsat 21,5 millioner kroner til syv initiativer rettet mod indvandrerkvinder, hvis overordnede mål var at styrke kvindernes netværk, beskæftigelse, iværksætteri og muligheder for at fremme deres børns udvikling og integration. I perioden 2007-2011 blev der afsat 56 millioner kr. til særlige indsatser for indvandrerkvinder gennem satspuljemidlerne, hvoraf flere sigtede mod en arbejdsmarkedsrettet indsats. Et eksempel på et projekt der blev realiseret som følge heraf var den såkaldte 'Gribskovmodel' – et samarbejde mellem Gribskov Kommune, Sprogcenter Nordsjælland, Integrationsservice og en række andre aktører. Som led i projektet blev der oprettet målrettede beskæftigelsesforløb inden for servicebranchen for ledige på kontanthjælp – med særlig fokus på indvandrerkvinder fra ikke-vestlige lande.

I forbindelse med firepartsaftalen fra 2006 blev initiativet 'Netværk for indvandrerkvinder' lanceret (finansieret via satspuljemidlerne). Formålet var at rådgive og støtte indvandrerkvinder til at finde et job gennem brugen af netværk, bl.a. med andre erhvervsaktive kvinder, som kunne rådgive og støtte kvinder til at finde en plads på arbejdsmarkedet (Firepartsaftalen, 2006).

Også familiesammenførte – eller ægtefælleforsørgede – var der særlig fokus på i 2000erne. I forbindelse med firepartsaftalen fra 2010 blev der bl.a. igangsat tiltag med henblik på at styrke ægtefælleforsørgedes (primært kvinders) beskæftigelse – indsatser finansieret af staten. Bl.a. blev der igangsat en opsøgende formidlingsindsats over for kommunerne med henblik på at videreformidle gode eksempler på, hvordan indsatsen overfor de ægtefælleforsørgede kunne gribes an. Herudover blev der igangsat et udviklingsprojekt for et mindre antal kommuner, der ønskede at gennemføre en særlig beskæftigelsesindsats overfor gruppen af ægtefælleforsørgede, bl.a. bestående af en opsøgende indsats (Firepartsaftalen, 2010: 6-7).

I forbindelse med firepartsaftalen i 2010 blev den beskæftigelsesrettede indsats overfor nydanske unge også styrket. Bl.a. blev der igangsat et praktisk integrationsprojekt i en række kommuner, hvor udgangspunktet var gode erfaringer og eksisterende metoder (Firepartsaftalen, 2010: 3-5).

Informations – og oplysningsfremmende indsatser: Fra 2008 gennemførte Integrationsministeriet den såkaldte 'Mentorkampagne' (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2009: 28), som bestod af en række initiativer med henblik på at fremme brugen af mentorer i beskæftigelsesindsatsen. Disse mentorer skulle både bidrage til at understøtte ansættelse, dvs. indtræden på arbejdsmarkedet samt den efterfølgende fastholdelse af personer med indvandrerbaggrund. Et af initiativerne var gennemførelsen af en oplysningskampagne rettet mod arbejdsgivere og kommuner, afholdelse af regionale kurser om mentorer, råd og vejledning til virksomheder mv.

Også som led i firepartsaftalen fra 2006 blev der gjort brug af mentorordninger, som bl.a. bestod i at Integrationsministeriet og Beskæftigelsesministeriet udarbejdede en tjekliste til mentorer. Endvidere gennemførte Integrationsministeriet en oplysningskampagne målrettet virksomheder og kommunerne om mulighederne for at gøre brug af mentorer (Firepartsaftalen, 2006: 5-6).

4.4 Opsummering

På baggrund af ovenstående detaljerede analyse af udviklingstrækkene på det statslige policy niveau fra 1970erne og frem til 2011 vendes blikket nu mod de overordnede udviklingstræk - i hvilken retning er udviklingen gået? Mod divergens eller konvergens? I gennemgangen sondres der mellem indsatserne overfor personer med indvandrerbaggrund mere generelt (med særlig fokus på indvandrergrupper med længerevarende ophold) (4.4.1) overfor indsatsen overfor nyankomne indvandrere i regi af introduktionsindsatsen (4.4.2). Opsamlingen tager afsæt i tabel 4.1, 4.2 og 4.3 nedenfor, hvori alle de gennemgåede tiltag er oplistet.

Tabel 4.1: Sverige: 1960erne og 1970erne				
	Kort karakteristisk	Indvandrerkategori	Arbejdsløshedsstrategi/ virkemidler	Midlertidig/ permanent
1	1965: Arbejdspladsintroduktion - afhjælpning af etableringsproblemer på arbejdsmarkedet. (1969/70 - Virksomhedsintroduktion)	Udenlandske arbejdstagere	Information	Permanent
2	Slutningen af 1960erne: Informationsmateriale til afhjælpning af indvandreres etableringsproblemer på arbejdsmarkedet	Udenlandske arbejdstagere	Information	Permanent
3	Slutningen af 1960erne: informationstiltag med henblik på forebyggelse af arbejdsulykker og sikring af sundhedskontrol	Udenlandske arbejdstagere	Information	Permanent
Sverige: 1980erne				
1	Tilføring af ekstra ressourcer til generelle arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske indsatser	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
2	Uddannelse og opkvalificering af personalet	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
3	Igangsættelse af forsøgsordninger med henblik på en styrkelse af Arbejdsformidlingens indsatser (KISTA-projektet)	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
4	Igangsættelse af forsøgsordninger med henblik på en styrkelse af samarbejdet mellem arbejdsmarkedsmyndighederne og kommunens indsats	Særlig fokus på nyankomne	Den operationelle strategi	Midlertidig
5	Igangsættelse af forsøgsordninger med henblik på en styrkelse af samarbejdet mellem de uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske indsatser	Særlig fokus på nyankomne	Den operationelle strategi	Midlertidig

6	1981: Igangsættelse af projekter rettet mod personer med indvandrerbaggrund (AMI-projekterne)	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
7	Igangsættelse af projekter rettet mod syrianere (assyrer)	Syrianere (assyrer)		Midlertidig
8	Forsøgsordninger rettet mod indvandrerkvinder	Arbejdsløse indvandrerkvinder		Midlertidig
9	Indførelse af bestemmelser som betød at opkvalificerende indsatser, hvor indenfor flygtninge og indvandrere var overrepræsenterede, havde fortrinsret	Særlig fokus på nyankomne	Opkvalificeringsstrategien	Permanent
10	Rekrutteringsbidraget	Arbejdsløse generelt – særligt fokus på flygtninge	Netværksstrategien	Midlertidig + permanent
11	Måltrettede arbejdsmarkedsuddannelser	Arbejdsløse generelt – særligt fokus på flygtninge	Opkvalificeringsstrategien	Permanent
12	Tilføring af statslige ressourcer med henblik på en opprioritering af indsatsen overfor potentielle selvstændigt erhvervsdrivende med indvandrerbaggrund	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
13	1983: Oprettelse af uddannelse på forsøgsbasis, som sigtede mod opstart af egen virksomhed blandt indvandrere	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
14	Udarbejdelse af brochurer på en række indvandrersprog med henblik på at fremme udbredelsen af selvstændigt erhvervsdrivende med indvandrerbaggrund	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien – information	Midlertidig
15	Igangsættelse af praksis, hvor Arbejdsmarkedsuddannelsescentre og Arbejdsmarkedsinstituttet skulle vurdere indvandreres medbragte kvalifikationer og arbejdsmarkedserfaring	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Permanent
16	Oprettelse af forsøgsvirksomhed, der skulle arbejde med en række ækvivalensbedømmelser foretaget af indvandreres uddannelse i relation til forskellige landes højskolesystemer	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Midlertidig
17	Igangsættelse af lokale forsøgsordninger i kommunerne, som specifikt fokuserede på en vurdering af nyankomnes flygtninges kvalifikationer og behov for komplementerede uddannelse	Indvandrere generelt – særligt nyankomne	Den operationelle strategi	Midlertidig
18	1988: 'Yrkesprövning för invandrare' (vurdering af indvandreres erhvervskompetencer). I 1991 blev ordningen gjort permanent	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Midlertidig + permanent
19	1985: Ændringer i ansættelsesforordningen	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Permanent
20	1986: Lov mod etnisk diskriminering + ombudsmand mod etnisk diskriminering	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	1985: Introduktionsindsatsen i regi af kommunerne oprettes samt en 18 måneders Introduktionsperiode, hvori den arbejdsmarkedsrettede indsats indgik som et ud af flere elementer. Ansvar for flyttes fra staten til kommunerne, som overtog ansvaret for nyankomnes indtægtssikring			
Sverige - 1990'erne				
1	1993/94, 1997, 1998: Ressourcetilføring til Arbejdsformidlingskontorer placeret i indvandrer-tætte områder	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
2	1995/1996: 45 millioner svenske kr. til et projekt i regi af Arbejdsmarkedsstyrelsen, der sigtede mod at bryde med det kønsopdelte arbejdsmarked	Arbejdsløse generelt – indvandrerkvinder som særlig målgruppe	Den operationelle strategi	Midlertidig
3	1994: Indvandrerpraktik	Arbejdsløse med indvandrerbaggrund med max ophold i landet i 5 år.	Netværksstrategien	Permanent ordning - hurtigt fjernet igen.
4	Arbejdspladsintroduktion	Arbejdsløse generelt – favorable vilkår for personer med indvandrerbaggrund	Netværksstrategien	Permanent
5	1997: Arbejdsløse indvandrere fik adgang til uddannelse indenfor det ordinære grundskole – gymnasiesystem hvis de i to år eller længere havde været tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende.	Arbejdsløse indvandrere fra ikke-nordiske lande	Opkvalificeringsstrategien	Permanent
6	1997/98: Oprettelsen af et særligt nationalt program for IT-uddannelse, som særligt rettede sig mod personer med indvandrerbaggrund (og kvinder).	Arbejdsløse generelt – særlig fokus på personer med indvandrerbaggrund	Opkvalificeringsstrategien	
7	1995/96: Midler til fremme af information og rådgivning og iværksætteri.	Arbejdsløse med indvandrerbaggrund – særlig fokus på indvandrerkvinder	Iværksætterstrategien – brugen af information.	Midlertidig

8	1998: Starte-eget-bidraget blev gjort særligt fordelagtigt for indvandrere fra ikke nordiske lande.	Arbejdsløse generelt – særlig fokus på personer med indvandrerbaggrund fra ikke-nordiske lande	Iværksætterstrategien	Midlertidig
9	1992/1993, 1997, 1998: Bevilling af midler fra statens side til 'utraditionelle' indsatser'.	Arbejdsløse generelt – personer med indvandrerbaggrund som en prioriteret målgruppe	Flere strategier	Midlertidig
10	1. juli 1994: Ikrafttrædelse af regler mod etnisk diskriminering i arbejdslivet: 1) Forbud mod diskriminering af arbejdssøgende og 2) Forbud mod særbehandling af arbejdstagere.	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
11	1. maj 1999: Lancering af lov om indsatser mod etnisk diskriminering i arbejdslivet.	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
12	Midten af 1990'erne: En øget og forbedret brug af mentorer, som skulle stimulere arbejdsgivere til at ansætte indvandrere.	Indvandrerbefolkningen generelt	Mangfoldighedsstrategien – overtalelsesprogrammer.	Midlertidig
13	1999-2000: Mangfoldighedsprojekt i regi af det svenske erhvervsministerium.	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien - overtalelsesprogrammer	Midlertidig
14	Ekstra midler til informationstiltag overfor små – og mellemstore virksomheder.	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien - overtalelsesprogrammer.	Midlertidig
15	1999: Alle offentlige institutioner skulle udarbejde handleplaner for fremme af et mangfoldigt arbejdsmarked	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien – overtalelsesprogrammer	Permanent
16	Slutningen af 1990'erne: Bevilling af midler til 'Sverige 2000-Institutet' til fremme af øget mangfoldighed i arbejdslivet	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien - overtalelsesprogrammer	Midlertidig
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	1991: Ændringer af finansieringssystemet – krav om udarbejdelsen af en handleplan fra kommunernes side for at kunne modtage refusion fra staten			
	1993: Indførelsen af en introduktionsydelse og tilhørende introduktionsprogram. Frivilligt for kommunerne og de nyankomne om de ønskede at benytte sig heraf.			
Sverige: 2000 – 2011				
1	2002: Særskilte bevillinger til de Arbejdsformidlinger, som lå i indvandrer-tætte områder. Bevillingen af ressourcer blev gjort permanent.	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Permanent
2	2001-2003: Bevilling af midler (100 millioner svenske kroner årligt) til målrettede indsatser.	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle samt opkvalificeringsstrategien.	Midlertidig
3	2005: Prova-på-platser og Yrkeskompetensbedömning	Arbejdsløse generelt – særlig fokus på personer med indvandrerbaggrund	Netværksstrategien	Permanent
4	2003, 2006 og 2007: Arbejdspladsintroduktion	2003: Personer med indvandrerbaggrund. 2007: Arbejdsløse generelt – særlig fokus på personer med indvandrerbaggrund	Netværksstrategien	Først midlertidig – derefter permanent.
5	2007: Indstigningsjob	Nyankomne uden arvehede	Netværksstrategien	Permanent
6	2007: Nystartsjob	Arbejdsløse generelt – særlig fokus på personer med indvandrerbaggrund	Netværksstrategien	Permanent
7	2001-2003: Integrationsprojektet SESAM	Arbejdsløse indvandrere	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
8	2009: Projekter rettet mod indvandrerkvinder	Indvandrerkvinder		Midlertidig
9	2002, 2003 og 2004: Bevilling af ekstra midler, der særligt skulle komme personer med indvandrerbaggrund til gode.	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
10	2007: Økonomisk støtte fra statens side til kapitalforøgelse og	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
11	2008-2010: Igangsættelse af projekter med henblik på fremme af iværksætteri blandt personer med indvandrerbaggrund.	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
12	2007: Kosmopolit	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
13	2000/2001: Igangsættelse af pilotprojekter med henblik på at afprøve og udvikle forskellige metoder til at vurdere udenlandsk arbejdsfering.	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
14	2007-2010: Ekstra midler til at understøtte en hurtigere og forbedret indsats i forhold til vurderingen af	Nyankomne indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig

	nyankomnes medbetragte anbefalinger, kvalifikationer og medbragt arbejds erfaring.			
15	2001: Bevilling af midler fra statens side til efteruddannelse af Arbejdsformidlingens personale. Bedre håndtering af diskriminerings spørgsmål	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
16	2009: Anti-diskrimineringslovgivning: Omfattede nu ikke alene personer i ordinær beskæftigelse (fastansatte), men også personer i virksomhedspraktik. Ombudsmanden mod etnisk diskriminering til opgave, at overvåge arbejdsgivernes arbejde for at fremme etnisk mangfoldighed i arbejdslivet.	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
17	2001: Ansættelse af mangfoldighedsspecialister i Landsarbejdssnævne og et styrket samarbejde mellem ombudsmanden og Arbejdsformidlingen	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien – overtalelsesprogrammer.	Midlertidig
18	2001/2002: Statslige myndigheder – udvikling og fremvisning af inspirerende eksempler vedrørende etnisk og kulturel mangfoldighed indenfor statsforvaltningen	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
19	2001/2002: Integrationsverket fik bevilget midler, som bl.a. skulle bruges på at sprede information og viden til fremme af ansættelse af personer med indvandrerbaggrund	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	December 2010: Reform af introduktionsindsatsen: Udarbejdelsen af en etableringsplan på max 24 måneder, indførelsen af en standardiseret introduktionsydelse, brugen af private aktører, minimumskrav til programmets indhold etc.			

Tabel 4.2: Norge - 1960erne og 1970erne				
	Kort karakteristisk	Indvandrer kategorierne	Arbejdsløshedsstrategi/ virkemidler	Midlertidig/ permanent
1	Arbejdstilsynet blev inddraget i arbejdet med vejledning og kontrol	Udenlandske arbejdstagere	Information	Permanent
2	Udarbejdelse af brochurer på engelsk vedrørende sikkerheden på arbejdspladsen	Udenlandske arbejdstagere	Information	Permanent
3	Igangsættelse af midlertidige målrettede kurser i regi af den norske statslige arbejdsformidling	Arbejdsløse indvandrere	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
4	Virksomhedsintern oplæring, hvor der fra statens side blev givet tilskud til dækning af driftsomkostningerne forbundet med oplæringen.	Arbejdsløse generelt – unge og kvinder med indvandrerbaggrund som prioriterede	Netværksstrategien	Midlertidig
5	Understøttelse af kontakt mellem skolerne og arbejdsformidlingen	Unge med indvandrerbaggrund	Information	Permanent
6	1977-1978: Afholdelse af 4-dages informationskurser: Information om samfundsspørgsmål. Uddannelsesmuligheder, ydelses- og skatteordninger, Virksomhedsbesøg	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund	Information	Midlertidig
7	Afholdelse af kursus i maskinstrikning	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund	Information	Midlertidig
Norge: 1980erne				
1	Information om arbejdsmarkedet, herunder udgivelse af informationsmateriale	Personer med indvandrerbaggrund – særligt nyankomne	Information	Permanent
2	1982: Introduktionsprogram for fremmedsproglige	Arbejdsløse indvandrere	Opkvalificerings – og netværksstrategien	Permanent
3	Slutningen af 1980erne: Uddannelse og opkvalificering af personalet	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
4	Igangsættelse af forsøgsordninger med henblik på at styrke det interorganisatoriske samarbejde mellem kommunerne og Arbejdsformidlingen	Arbejdsløse indvandrere – særligt nyankomne	Den operationelle strategi	Midlertidig
5	Igangsættelse af forsøgsordninger med henblik på at forbedre kvindernes sprog og uddannelse samt muligheder på arbejdsmarkedet	Ledige kvinder med indvandrerbaggrund	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
6	Tilrettelagte kurser målrettet unge med indvandrerbaggrund	Unge arbejdsløse med indvandrerbaggrund	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
7	Tilpasning af de ordinære tiltag	Unge arbejdsløse med indvandrerbaggrund	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig

8	Udarbejdelse af informationspjece indeholdende gældende godkendelsesordninger for fag, videregående og højere uddannelse.	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Permanent
9	Informationsbrochurer om uddannelsessystemerne i andre lande	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Permanent
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	1982: Kommunerne overtog det koordinerende ansvar og Arbejdsformidlingen ansvaret for den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen: Målsætningen om integrering på arbejdsmarkedet indgik som en ud af flere målsætninger.			
Norge: 1990'erne				
1	Udarbejdelse af konkrete retningslinjer for samarbejdet mellem Arbejds – og Socialkontoret.	Nyankomne udenfor arbejdsmarkedet	Den operationelle strategi	Permanent
2	Styrkelse af indsatsen overfor indvandrere i regi af kontanthjælpssystemet (socialtjenesten): Udvikling af metoder, erfaringsopsamling og netværksarbejde.	Kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund	Den operationelle strategi	Midlertidig
3	Styrkelse af indsatsen overfor indvandrere i regi af kontanthjælpssystemet (socialtjenesten): Ansættelse af en bredere skare af medarbejdere	Kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund	Den operationelle strategi	Midlertidig
4	Tilføring af midler til Arbejdsformidlingens arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen	Nyankomne udenfor arbejdsmarkedet i regi af introduktionsindsatsen	Den operationelle strategi	Midlertidig
5	Introduktionsprogrammer for Fremmedsproglige	Nyankomne indvandrere	Information – og opkvalificeringsstrategien	Permanent
6	Praksispladser – personer med indvandrerbaggrund som særlig målgruppe	Arbejdsløse generelt – særligt personer med indvandrerbaggrund	Netværksstrategien	Permanent
7	Forsøgsordning med mentorordninger	Nyankomne udenfor arbejdsmarkedet	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
8	1993: Udarbejdelse af ny brugervejledning vedrørende vurdering af indvandreres kompetencer målrettet sagsbehandlere, arbejdsgivere og indvandrere selv	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Permanent
9	1996-1997: Dokumentationsordning, som specifikt sigtede mod at forenkle vurderingen af indvandreres medbragte udenlandske faglige uddannelser	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Permanent
10	1993: Udarbejdelse af information, der skulle oplyse erhvervslivet om en bedre brug af indvandrerbefolkningens kompetencer.	Indvandrere generelt	Den operationelle strategi	Permanent
11	1990'erne: Indenfor rammerne af netværkskreditordningen for indvandrere blev der igangsat	Arbejdsløse indvandrere - særligt indvandrerkvinder	Iværksætterstrategien	Midlertidig
12	Etableringsprogrammet for fremmedsproglige – igangsættelse af to forsøgsordninger	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
13	Information til indvandrere og involverede myndigheder vedrørende start af egen virksomhed	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Permanent
14	5 årigt forsøgsprogram der sigtede mod bekæmpelse af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet:	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
15	Udarbejdelse af planer med henblik på at styrke rekrutteringen af personer med indvandrerbaggrund	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
16	Fjernelse af sikkerhedsbestemmelser	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
17	1997: Statslige midler til udvikling af flerkulturelle arbejdspladser	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	Ændringer af finansieringssystemet – større vægt på en aktiv indsats i kommunerne.			
Norge: 2000'erne				
1	2003, 2007: Oprettelse af ekstra tiltagspladser målrettet personer med indvandrerbaggrund	Arbejdsløse generelt – indvandrere prioriteret	Netværksstrategien – opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
2	2006-2008: Basiskompetence i arbejdslivet	Arbejdsløse generelt – indvandrere prioriteret	opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
3	Forsøgsprojekt med brug af praktikpladser overfor nyankomne	Nyankomne indvandrere udenfor arbejdsmarkedet	Netværks – og opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
4	Igangsættelse af pilotprojekt med fokus på de indvandrerkvinders barrierer på arbejdsmarkedet	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund		Midlertidig
5	2005, 2007, 2008: igangsættelse af forsøg med etableringsvirksomhed for indvandrere	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
6	Forsøgsprojekt - 'Introduktionsbedrift – Entreprenørskab i introduktionsprogrammet for indvandrere'	Nyankomne uden arbejde	Iværksætterstrategien	Midlertidig

7	2005-2011: Forsøgsordningen 'Ny Sjanse'	Længerevarende modtagere af kontanthjælp med indvandrerbaggrund	Den obligatoriske pligtstrategi og opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
8	2004: Lov mod diskrimination på grundlag af etnicitet, religion etc.	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
9	Staten skulle stille krav til ikke-diskriminering hos de virksomheder de købte varer hos	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	
10	Forsøg - Arbejdsformidlingen som en racismefrizone	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
11	2009: Lovændring som indebærer, at aktivitets- og rapporteringspligten i diskrimineringslovens blev iværksat	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
12	Forsøgsordning: Alle statslige virksomheder blev for en prøveperiode (1. juni 2002 til 1. juni 2004) pålagt at indkalde mindst én ansøger med indvandrerbaggrund til jobsamtale	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
13	2008-2009: Forsøg med moderat kvotering	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
14	Opfordringer til indvandrere skulle søge stillinger i statslige annoncer	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
15	Forsøg med mentorordninger i staten	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
16	2007: Opfordring til alle virksomheder indenfor det statslige tarifområde og sundhedsområdet til at sætte mål og udarbejde konkrete planer	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	
17	2007: Tiltag med henblik på ansættelse af flere personer fra ikke-vestlige lande	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	
18	Oprettelsen af en netportal	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	2004: Reform af introduktionsindsatsen som indebærer indførelsen af en tiårig introduktionsperiode med fastsatte minimumskrav til indholdet, brugen af individuelle handleplaner og indførelsen af en standardiseret introduktionsydelse, baseret på den obligatoriske pligtstrategi.			

Tabel 4.3: Danmark - 1970erne				
	Kort karakteristik	Indvandrerkategori	Arbejdsløshedsstrategi/ Virkemidler	Midlertidig/ permanent
1	Starten af 1970erne: Arbejdstilsynets gældende bestemmelser samt advarselsskilte blev oversat til relevante indvandrersprog	Udenlandske arbejdstagere	Information	Permanent
2	Udarbejdelse af pjecer om indkøbsmuligheder, tilberedning af mad etc.	Udenlandske arbejdstagere	Information	Permanent
Danmark: 1980erne				
1	Starten af 1980erne: Arbejdsmarkedsuddannelser målrettet personer med indvandrerbaggrund.	Arbejdsløse indvandrere	Opkvalificeringsstrategien	Permanent
2	1987: Målrettede arbejdsmarkedsuddannelser overfor nyankomne flygtninge	Nyankomne flygtninge	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
3	1987: Oprettelse af forsøgsordning med brug af Indvandrerkonsulenter i Arbejdsformidlingen	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
4	1987: Bevilling af midler til Arbejdsformidlingen – 14 årsværk.	Nyankomne flygtninge uden arbejde	Den operationelle strategi	Midlertidig
5	1988: Iværksætterkurser rettet mod personer med indvandrerbaggrund.	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
6	Projekt 'Harem' med henblik på at styrke indsatsen overfor potentielle selvstændigt erhvervsdrivende kvinder med indvandrerbaggrund.	Arbejdsløse indvandrerkvinder fra Pakistan og Tyrkiet	Iværksætterstrategien	Midlertidig
7	1989: Målrettede kurser for indvandrere i regi af uddannelsesstilbudsordningen	Arbejdsløse generelt – indvandrere prioriterede	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	1978: Introduktionsindsatsen gøres statsfinansieret og lovreguleret. Integreringen af nyankomne kom til at indgå som en ud af flere målsætninger.			
Danmark: 1990erne				
1	1994-1996: 26 lokale projekter med støtte fra 'Pulje til forskellige projekter vedrørende fremme af gensidig kulturforståelse på arbejdsmarkedet'	Arbejdsløse indvandrere	Flere strategier – særligt mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
2	1994-1996: 30 lokale projekter med støtte fra 'Pulje til støtte af utraditionelle uddannelses – og beskæftigelsesprojekter'	Arbejdsløse indvandrere	Flere strategier – særligt opkvalificeringsstrategien	Midlertidig

3	Uddannelse af Arbejdsformidlingens medarbejdere	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
4	Forsøg med særlige formidlingsenheder	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
5	Forsøg med brug af tolkebistand i Arbejdsformidlingens betjening af ledige med indvandrerbaggrund samt midler til ansættelse af flerkulturelle medarbejdere	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
6	1996/1997: Ansættelse af ’indvandrerkyndige’ medarbejdere	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
7	Udarbejdelse af håndbogsmateriale om arbejdsmarkedet	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Permanent
8	Arbejdsmarkedsrettet vejledning på sprogskolerne	Arbejdsløse indvandrere	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
9	Antallet af kompetencegivende Arbejdsmarkedsuddannelser blev øget og forlænget	Arbejdsløse indvandrere	Opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
10	Afsættelse af midler fra statens side til køb af kvalifikationsafprøvning	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
11	Igangsættelse af forsøg ’om bedre viden om og udnyttelse af indvandrere og flygtninges kompetencer’	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
12	1996: Isbryderordning for højtuddannede arbejdsløse med indvandrerbaggrund	Højtuddannede arbejdsløse med indvandrerbaggrund	Netværksstrategien	Midlertidig
13	1996: Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
14	1997: Pjece om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
15	Initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af race, etnisk oprindelse m.v.		Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
Ændringer af introduktionsindsatsen – nyankomne: Fokus på de overordnede rammevilkår				
	1999: Lovfæstet introduktionsprogram, introduktionsydelse (baseret på den obligatoriske pligtstrategi samt midlertidigt incitamentsstrategien) og minimumskrav til indholdet, herunder aktiveringsfremmende tiltag.			
Danmark: 2000erne				
1	2002: Kontanthjælpsloftet	Formelt alle på kontanthjælp – reelt kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund	Incitamentsstrategien	Permanent
2	300/450 timers reglen	Formelt alle på kontanthjælp – reelt kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund	Incitamentsstrategien	Permanent
3	2005: Ret og pligt til løbende aktivering af alle kontanthjælpsgrupper – også med problemer udover ledighed	Formelt alle på kontanthjælp – reelt kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund	Den obligatoriske pligtstrategi	Midlertidig
4	Ændringer i kommunernes refusionssatser for forsørgelsesudgifter	Formelt alle på kontanthjælp – reelt kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund	Den operationelle strategi	Permanent
5	2003: tilføring af midler til styrkelse af den lokale beskæftigelsesindsats.	Kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund – særligt kvinder	Den operationelle strategi	Midlertidig
6	Sprogcentre fik mulighed for at formidle job	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Permanent
7	2002: Trappemodellen	Modtagere af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse.	Opkvalificerings – og netværksstrategien	Midlertidig
8	2006: Jobpakkerne	Modtagere af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse.	Opkvalificerings – og netværksstrategien	Midlertidig
9	Brobyggerordningen	Arbejdsløse indvandrere	Opkvalificerings – og netværksstrategien	Først midlertidig – senere permanent
10	Afsættelse af midler fra statens side til understøttelse af start af egen virksomhed	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Midlertidig
11	Information vedrørende opstart af egen virksomhed blev integreret i danskundervisningen	Arbejdsløse indvandrere	Iværksætterstrategien	Permanent
12	Støtte til kvindelige iværksættere	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund	Iværksætterstrategien	Midlertidig
13	Ændringer i lov fra 1996 vedrørende forbud mod diskriminering på arbejdsmarkedet	Indvandrere generelt	Mangfoldighedsstrategien	Permanent
14	Elektronisk værktøjskasse	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Permanent

15	2006-2011: Mangfoldighedsprogrammet	Arbejdsløse indvandrere	Mangfoldighedsstrategien	Midlertidig
16	Styrkelse af CVUU	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Permanent
17	2002: Etablering af fem videnscentre for kompetenceafklaring	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
18	2006: Lancering af kompetencekort	Arbejdsløse indvandrere	Den operationelle strategi	Midlertidig
19	2010: Styrkelse af kompetenceafklaringen overfor nyankomne	Nyankomne	Den operationelle strategi	Midlertidig
20	Arbejdsstyrelsen bevilgede 7. millioner kr. til støtte til projekter med yngre indvandrerkvinder	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund	Flere forskellige strategier	Midlertidig
21	2007-2008: Afsat 21,5 millioner kroner til syv initiativer rettet mod indvandrerkvinder	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund	Flere forskellige strategier	Midlertidig
22	2007-2011: Afsat 56 millioner kr. til særlige indsatser for indvandrerkvinder gennem satspuljemidlerne	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund	Flere forskellige strategier	Midlertidig
23	2006: Netværk for indvandrerkvinder	Arbejdsløse kvinder med indvandrerbaggrund	Netværksstrategien	Midlertidig
24	2010: Styrkelse af ægtefælleforsørgedes beskæftigelse – opfølgende formidlingsindsats overfor kommunerne samt udarbejdelse af 'best practice' katalog	Arbejdsløse indvandrere - ægtefælleforsørgede	Flere forskellige strategier	Midlertidig
25	Igangsættelse af kommunale udviklingsprojekter målrettet ægtefælleforsørgede	Arbejdsløse indvandrere - ægtefælleforsørgede	Flere forskellige strategier	Midlertidig
26	Gennemførelse af praktisk integrationsprojekt	Arbejdsløse unge med indvandrerbaggrund	Netværks – og opkvalificeringsstrategien	Midlertidig
27	Mentorkampagne	Indvandrere generelt	Netværksstrategien	Midlertidig
28	Mentorordning – Firepartsaftalen 2006	Indvandrere generelt	Netværksstrategien	Midlertidig
29	Mentorordning for indvandrerkvinder		Netværksstrategien	Midlertidig
Ændringer af introduktionsindsatsen overfor nyankomne				
	Introduktions – og starthjælpsydelsen indføres og rådighedsforpligtelsen af nyankomne under introduktionsindsatsen strammes.			

Som jeg kort var inde på i kapitel 3, skal man være påpasselig med at tillægge antallet af tiltag for stor betydning, da opgørelsen af det præcise antal kan være forbundet med usikkerheder. Det gælder særligt opgørelsen af antal tiltag i 2000ernes Danmark: Nogle af indsatserne dækker over en række forskellige initiativer (f.eks. tiltag finansieret via puljemidler) mens andre er enkeltprojekter. Den overordnede indkredsning af udviklingstrækkene nedenfor – herunder om der er sket en bevægelse mod konvergens eller divergens – baserer sig da heller ikke alene på en vurdering af antallet af tiltag, men mindst lige så meget af indholdet, herunder typen og mangfoldigheden af tiltag, deres grad af målrettethed etc.

Ikke desto mindre er antallet af tiltag og udviklingen gennem årene illustrativt for, hvor stor vægt indsatsområdet er blevet tillagt gennem årene. Hvis de tiltag trækkes fra, som knytter an til en understøttelse af etableringen på arbejdsmarkedet (tilbage i 1970erne) samt de overordnede ændringer af introduktionsindsatsen, er der samlet set tale om 155 tiltag fordelt på 55 for Sverige, 49 for Norge og 51 for Danmark. Som det fremgår, er der i Norge og særligt i Danmark sket en støt stigning i antallet af målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser gennem årene, mens antallet i Sverige, siden 1980erne, har holdt sig på et mere stabilt niveau. (Sverige – 1980erne (20), 1990erne (16) og 2000erne (19)), (Norge – 1970erne (5), 1980erne (9), 1990erne (17) og 2000erne (18)), (Danmark – 1980erne (7), 1990erne (15) og 2000erne (29)).

4.4.1 Etablerede indvandrergrupper

1970ERNE (og 1960erne): I starten af denne periode var der primært fokus på udenlandske arbejdstagers forhold på arbejdsmarkedet. Som følge af at arbejdsløsheden for denne gruppe steg i slutningen af 1970erne, kom der også så småt fokus på indsatser til afhjælpning af gruppens arbejdsløshedsproblemer: Hvor det tidligere blev opfattet som en selvfølge, at personer med indvandrerbaggrund (flygtninge såvel som udenlandske arbejdstagere) selv fandt arbejde, begyndte der at brede sig en erkendelse af, at det ikke kunne tages for givet. Der var imidlertid forskel på, om der også herskede en erkendelse af, at staten skulle træde i karakter.

Sverige var først ude med lancering af tiltag til afhjælpning af udenlandske arbejdstagers 'tilpasningsproblemer' på arbejdsmarkedet, tilbage i 1960erne. Samtidig var det også det land, hvor udvalget var størst. I Norge og Danmark blev der i 1970erne lanceret enkelte informationsfremmende tiltag. Det var dog først for alvor i forhold til brugen af arbejdsløshedsbekæmpende tiltag, at de tre lande i den anden halvdel af 1970erne begyndte at bevæge sig i forskellige retninger, hvilket manifesterede sig i starten af 1980erne. I Sverige blev, som det uddybes i kapitel 9, de første overvejelser taget – som dog først blev lanceret i starten af 1980erne. Og allerede i slutningen af 1970erne blev de første arbejdsløshedsbekæmpende tiltag lanceret i Norge. I Danmark herskede der generelt en tilbageholdenhed.

1980ERNE: I starten af 1980erne i Sverige skete der en markant opjustering i mængden og mangfoldigheden af indsatser (ca. 20 tiltag blev lanceret). Perioden kan karakteriseres som værende den formative for den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Sverige – både overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen og overfor mere etablerede indvandrergrupper – hvor den overordnede svenske indvandrerpolitikks formative fase på målformuleringsniveauet var i midten 1970erne jf. kapitel 5.5. En række nye tiltag blev lanceret, og en række forskellige arbejdsløshedsstrategier blev taget i brug, herunder opkvalificeringsstrategien, mangfoldighedsstrategien, iværksætterstrategien, netværksstrategien og den operationelle strategi. Særligt sidstnævnte stod centralt, da et flertal af tiltagene sigtede mod en styrkelse af 'systemsiden', så den var bedre rustet til at håndtere de udfordringer, indvandrerbefolkningen stod overfor på arbejdsmarkedet. Der blev gjort brug af bløde virkemidler (overtalelsesprogrammer) og motivationsfremmende tiltag (gulerod) overfor både det offentlige system og gruppen af ledige indvandrere, mens der stort set ikke blev gjort brug af pisk-tiltag (sanktioner). Mange af tiltagene havde karakter af forsøgsordninger.

I Norge kom der så småt fokus på dette indsatsområde fra statens side i slutningen af 1980erne, men man er betydelig mere tilbageholdende end i Sverige. Omkring 9 tiltag blev lanceret, og der blev primært gjort brug af den operationelle strategi samt opkvalificeringsstrategien. Dermed var der, ligesom i Sverige, på flere fronter fokus på en styrkelse af det eksisterende beskæftigelsessystem, så det bedre kunne håndtere indvandrerbefolkningens særlige udfordringer. Indsatserne bestod af en blanding af midlertidige og permanente tiltag.

Også i Danmark blev der i 1980'erne så småt lanceret statslige arbejdsmarkedsrettede tiltag overfor personer med indvandrerbaggrund. Det er dog ikke et område, der var megen fokus på, og det er da også begrænset, hvor mange tiltag der blev lanceret (omkring 7). De fleste havde karakter af midlertidige, kortvarige enkeltprojekter. Opkvalificerings- og iværksætterstrategien blev taget i brug sammen med den operationelle.

1990'ERNE: Indsatsområdet – den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken – ændrede karakter i 1990'ernes Sverige. Generelt skete der en opbremsning i lanceringen af nye tiltag. Enkelte nye tiltag blev dog lanceret og eksisterende udvidet (omkring 16). Stadig blev en række forskellige arbejdsløshedsstrategier taget i brug (netværks-, opkvalificerings-, mangfoldigheds- og iværksætterstrategien samt den operationelle), men de fik indbyrdes en anden vægt. Mens mangfoldighedsstrategien kom til at stå mere centralt, fik den operationelle strategi – styrkelsen af systemsiden – mindre betydning. Indsatsområdet blev derfor ikke nedprioriteret, men fik en anden karakter, da mangfoldighedstiltag og tiltag til bekæmpelse af etnisk diskriminering i arbejdslivet fik større vægt.

Den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken kom til at figurere som et mere selvstændigt indsatsområde i 1990'ernes Norge, og der skete en mærkbar udvidelse i mængden og mangfoldigheden af tiltag: Omkring 17 tiltag blev lanceret, og fem forskellige arbejdsløshedsstrategier taget i brug (mangfoldigheds-, iværksætter-, den operationelle, netværks- og opkvalificeringsstrategien). Særligt den operationelle strategi og mangfoldighedsstrategien stod centralt. Fra statens side var der generelt meget fokus på, hvordan generelle tiltag kunne komme indvandrere til gode. Endvidere blev der gjort en indsats for at afhjælpe nye problemstillinger, herunder klientgørelse af indvandrere i kontanthjælpssystemet og indsatsen for at understøtte etnisk iværksættere.

Ligesom i Norge skete der i 1990'ernes Danmark en mærkbar udvidelse i mængden og mangfoldigheden af tiltag: Omkring 15 blev lanceret, og fire forskellige arbejdsløshedsstrategier – mangfoldigheds-, netværks og opkvalificeringsstrategien samt den operationelle – blev taget i brug. Det skete som følge af, at der kom fokus på de 'ekstraordinære' barrierer, som personer med indvandrerbaggrund mødte på det danske arbejdsmarked, og at der fra statens side blev afsat midler til at fokusere herpå. Der kom nu fokus på en række nye indsatsområder, herunder lanceringen af godkendelsesordninger, en styrkelse af beskæftigelsessystemet, herunder Arbejdsformidlingen, så det bedre kunne håndtere indvandrerbefolkningens arbejdsløshedsproblemer. Særligt sidstnævnte typer af indsatser kom til at stå helt centralt. De introducerede tiltag var ikke kontroversielle, men supplerede den eksisterende ordinære arbejdsmarkedspolitik. Størstedelen af tiltagene havde en midlertidig karakter.

2000 – 2011: I 2000'ernes Sverige blev en bred skare af tiltag lanceret (omkring 19), der baserede sig på en række forskellige arbejdsløshedsstrategier, herunder den operationelle strategi samt

opkvalificerings-, netværks, iværksætter og mangfoldighedsstrategien. Særligt iværksætter – og netværksstrategien stod centralt, men der var ikke nogle typer af tiltag, som var betydeligt mere dominerende end andre. Ligesom i 1980erne blev der sat gang i en række forsøgsordninger, og som noget nyt blev flere af dem efterfølgende gjort permanente og justeret til indirekte indvandrerpolitik – målrettet 'personer med et begrænset kendskab til det svenske arbejdsmarked'. Også på andre områder blev midlertidige ordninger gjort permanente, bl.a. ressourcetilføringen til personaleforstærkninger i Arbejdsformidlingen, som gennem 1980erne og 1990erne havde fungeret som midlertidige ordninger.

I dette årti sker der meget på det statslige policy niveau i Norge: Det er ikke fordi, at der, sammenlignet med i 1990erne, blev introduceret markant flere tiltag (omkring 18 tiltag), men de lancerede tiltag var mere omfangsrige og målrettede end tidligere, og en del nye indsatsområder blev lanceret. Fortsat blev der gjort brug af fem forskellige arbejdsløshedsstrategier. Den operationelle blev ikke taget i brug, da der generelt ikke var så meget fokus på en styrkelse af systemsiden. Derimod blev den obligatoriske pligtstrategi, som noget nyt, taget i brug i forbindelse med en omfattende forsøgsordning målrettet længerevarende modtagere af kontanthjælp med indvandrerbaggrund. Generelt blev der på flere fronter gjort brug af forsøgsordninger. Eksisterende tiltag blev videreført og nye blev taget i brug. Af eksisterende kan nævnes en fortsat opprioritering af indvandrere i de opkvalificerende arbejdsmarkedsrettede indsatser, løntilskudsordninger, en fortsat styrkelse af godkendelsesordninger samt tiltag til bekæmpelse af etnisk diskriminering i arbejdslivet. Særligt indsatsen for at understøtte en mangfoldig personalepolitik i den offentlige sektor blev intensiveret på en række fronter, da omkring halvdelen af perioden tiltag kan placeres indenfor denne kategori. Dermed blev der gjort brug af 'bløde' såvel som mere 'hårde' tiltag.

I Danmark blev tendensen fra 1990erne intensiveret yderligere i 2000erne, da mængden og udvalget af målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere steg betydeligt. Omkring 29 tiltag blev taget i brug. De baserede sig på syv forskellige arbejdsløshedsstrategier byggende på en række forskellige problemforståelser (incitaments-, pligt, iværksætter, netværks, opkvalificerings og mangfoldighedsstrategien samt den operationelle). Flere af tiltagene fra 1990erne blev også taget i brug i 2000erne, og nye kom til: Det største nybrud var, at incitamentsfremmende arbejdsløshedsstrategier blev taget i brug både overfor nyankomne og længerevarende modtagere af kontanthjælp (starthjælpen, kontanthjælpsloftet og 300/450 timers reglen). I efteråret 2011 blev brugen heraf fjernet igen. Som noget nyt skete der også en intensivering af indsatsen overfor indvandrerkvinder samt ægtefælleforsøgende familiesammenførte, og der kom eksplicit fokus på de kulturbarrierer, som indvandrerkvinder mødte at stå overfor. Perioden var derfor karakteriseret ved modsatrettede tendenser, da 'bløde' og mere 'hårde' tiltag blev taget i brug side om side. På den ene side blev en bred skare af indsatser og virkemidler taget i brug, herunder mangfoldighedstiltag. På den anden side skete der en markant oprustning af tiltag, der sigtede mod at fremme individets incitament til at arbejde.

Udviklingstrækkene samlet set: Den ovenfor skitserede hovedtendens er, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i de tre lande, i regi af staten, har bevæget sig i den samme retning fra 1970erne og frem til 2011: Spændvidden og omfanget af indsatser på det statslige policy niveau har været stigende, og ikke på noget tidspunkt har vi set, at én type af problemforståelse eller policy instrument har været dominerende. Særligt i 2000erne var der tale om en bred spændvidde. Bevægelsen mod konvergens kan først og fremmest henføres til, at Danmark, som var mere tilbageholdende i 1970erne og 1980erne, opjusterede indsatsområdet betydeligt i 1990erne, hvilket var en tendens der tog til i 2000erne. Tilbage i 1980erne var Sverige det mest progressive land på denne front. I 1990ernes Sverige skete der en nedjustering i brugen af målrettede tiltag, som dog igen tager til i 2000erne. På nogle fronter følger udviklingstrækkene i Norge dem, der blev skitseret i Danmark. Men udviklingen i Norge er i højere grad karakteriseret ved at være inkrementel og ved en gradvis opjustering. Vi ser således nogle tidsmæssige forskydninger: Danmark er tilbageholdende i starten (1970erne og 1980erne), Sverige i 1990erne, og i Norge er opbyggelsen af indsatsområdet mere inkrementel. Alle tre lande kommer på hver deres måde på banen fra årtusindeskiftet og frem, hvor brugen af målrettede tiltag blev intensiveret.

Dette er det overordnede billede. Her indenfor kan der så identificeres nogle undtagelser, da Danmark bevægede sig i en anden retning end Norge og Sverige fra 2001 til 2011, når det drejer sig om opretholdelsen af indvandrerbefolkningens sociale rettigheder (introduktions – og starthjælpsydelsen, kontanthjælpsloftet og 300/450 timers reglen). Frem til slutningen af 1990erne havde det været fælles for landene, at indvandrerbefolkningen – nyankomne såvel som grupper med længere ophold – i tilfælde af arbejdsløshed havde de samme rettigheder som den øvrige befolkning. At den samlede vurdering er, at der er sket en bevægelse mod konvergens understøttes af, at de danske ydelsesreduktioner (de såkaldte fattigdomsydelser) blev fjernet i efteråret 2011.

I en stor del af perioden herskede der en tilbageholdenhed overfor at introducere målrettede permanente tiltag, hvorfor mange af tiltagene enten havde karakter af at være midlertidige – f.eks. i form af forsøgsordninger – eller ved at indvandrere kun indirekte figurerede som målgruppe. I slutningen af perioden blev der dog, i højere grad end tidligere, gjort brug af permanente målrettede tiltag.

Ud fra en samlet betragtning bærer udviklingen præg af – dog med enkelte undtagelser – at der i høj grad har været fokus på udvikling, tilpasning og justering. Målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere er ikke noget, der er blevet lanceret fra den ene dag til den anden: Mange overvejelser, ressourcer og forsøgsordninger har ligget til grund for lanceringen af de enkelte tiltag. Netop det at gøre brug af forsøgsordninger og pilotprojekter har gjort, at man har kunnet gøre en indsats uden at ændre de generelle administrative rammevilkår – hvilket både kan

være risikabelt og omkostningsfuldt. Gennemgangen vidner både om, at nye indsatsområder er blevet udviklet fra bunden, herunder godkendelsesordninger, mangfoldighedstiltag, diskriminationsbekæmpende tiltag etc., mens andre blev udviklet indenfor rammerne af de eksisterende generelle arbejdsmarkedsrettede tiltag overfor befolkningen generelt.

Udviklingen ovenfor har ikke båret præg af 'udskiftning' - som mere har kendetegnet udviklingen i indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen, som jeg vender tilbage til - men nærmere 'tilføjelser'.

4.4.2 Indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen

Efter at have samlet op på udviklingstrækkene i den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerbefolkningen mere generelt, vendes blikket nu mod indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen. Særligt er der fokus på brugen af den obligatoriske pligtstrategi - relationen mellem aktiv deltagelse og udbetaling af ydelser og incitamentsstrategien - fastsættelsen af ydelsesniveauet ud fra et hensyn til at styrke det økonomiske incitament til at arbejde. Betegnelsen 'den obligatoriske' pligtstrategi henviser, som nævnt, ikke til brugen af pligtstrategien generelt, da der i en årrække har været åbnet op for brugen og betoningen af pligter i sociallovgivningen, uden at strategien nødvendigvis er taget i brug. Derimod refereres der til en bestemt version, hvor rådighedsforpligtelsen, herunder udbetalingen af introduktionsydelsen, er lovfæstet fra statens side og hvor konditionalitet står helt centralt. Dermed knytter 'det obligatoriske' i høj grad an til det institutionelle setup.

Det skal understreges, at ambitionen nedenfor ikke er at sammenligne den reelle betoning af arbejdslinjen i de tre landes introduktionsindsatser. Dermed ville der også være tale om en metodisk udfordring, hvilket bl.a. knytter sig til, at introduktionsprogrammerne på forskellige tidspunkter har haft en decentral karakter, hvorfor der i nogle kommuner kan have været en stærkere fokusering på arbejdslinjen end i andre. Der er alene fokus på de indsatser, der er initieret (eller finansieret) fra statens side.

Opsamlingen nedenfor tager sit afsæt i 1980erne, da staten i alle tre lande i disse år havde det overordnede finansieringsansvar for introduktionsindsatsen, og det (så småt) erkendes fra statens side, at nyankomne flygtninge ikke nødvendigvis selv fandt sig tilrette på arbejdsmarkedet (se bl.a. Indenrigsministeriet, 1987: 75-78), men havde brug for en hjælpende hånd fra myndighedernes side.

1980erne: I den første halvdel af 1980erne (frem til 1985), stod arbejdslinjen overfor flygtninge (nyankomne) centralt i Sverige, da det var Arbejdsformidlingen, der havde det overordnede ansvar samtidig med, at indsatsen overfor nyankomne flygtninge ikke adskilte sig nævneværdigt fra indsatsen overfor udenlandske arbejdstagere. Det kom bl.a. til udtryk ved, at en række arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor nyankomne blev introduceret i den første halvdel af

1980erne, og at der, på daværende tidspunkt, endnu ikke herskede et princip om, at nyankomne flygtninge skulle lære svensk, før den arbejdsmarkedsrettede indsats kunne komme ind i billedet.

I forbindelse med reformen af bosætningspolitikken i 1985, blev det overordnede ansvar for introduktionsindsatsen flyttet fra Arbejdsformidlingen til kommunerne. Det var fortsat i regi af den statslige Arbejdsformidling, at den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen blev varetaget. Samtidig blev en 18 måneders integrationsperiode overfor nyankomne flygtninge indført, hvilket bl.a. indbefattede sprogundervisning. Nyankomnes indtægtssikring blev som følge heraf varetaget i regi af det ordinære kontanthjælpssystem. Fra 1985 og frem var der fortsat fra statens side fokus på understøttelsen af en arbejdsmarkedsrettet indsats overfor nyankomne, hvoraf flere af indsatserne havde overlap til de øvrige arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrerbefolkningen, der blev introduceret i 1980ernes Sverige jf. afsnit 4.4.1.

I 1982 blev introduktionsindsatsen overfor flygtninge i Norge flyttet fra den frivillige sektor (norsk flygtningehjælp) til kommunerne, som dermed fik ansvaret for nyankomnes indtægtssikring og introduktionsindsatsen. Det var i regi af den statslige Arbejdsformidling, at den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen blev varetaget. Betoningen af arbejdslinjen fra statens side var dog begrænset, og det fremherskende princip var, at erhvervelse af tilstrækkelige norskkundskaber var en forudsætning for, at den arbejdsmarkedsrettede indsats kunne komme ind i billedet (St. Meld 1987/88, 39). Der blev dog lanceret enkelte tiltag, som informationsprogrammer for fremmedsproglige og tiltag med henblik på at styrke samarbejdsrelationerne mellem kommunerne og Arbejdsformidlingen. Sammenlignet med i Sverige er det dog begrænset med statslige (eller statsfinansierede) indsatser.

I 1980erne (og frem til 1998) var det den frivillige sektor (Dansk Flygtningehjælp), som i Danmark havde ansvaret for introduktionsindsatsen og for gruppens indtægtssikring i regi af Bistandsloven. Introduktionsindsatsen – også den arbejdsmarkedsrettede del – fik som følge heraf lov til at passe sig selv og uden nævneværdig statslig indblanding. Hvor det i Norge og Sverige var den statslige Arbejdsformidling, der varetog den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne flygtninge, så havde Flygtningehjælpen i Danmark ikke mulighed for at gøre brug af den generelle beskæftigelseslovgivning. Fra centralt hold blev der dog i slutningen af 1980erne taget initiativ til at lancere enkelte arbejdsmarkedsrettede tiltag.

I alle tre lande var det, det nederste sikkerhedsnet i kontanthjælpssystemet og de gældende bestemmelser her, som trådte i kraft overfor nyankomne flygtninge. På daværende tidspunkt var brugen af pligtstrategien generelt fraværende i de tre landes kontanthjælpssystemer, selvom der forelå nogle bestemmelser, der åbnede op for brugen heraf.

1990erne: I starten af 1990erne i Sverige kom der fokus på brugen af aktivlinjen i introduktionsindsatsen, og Sverige var det land, der var først ude med lanceringen af en egentlig

introduktionsydelse i 1993. Konditionalitet, herunder vigtigheden af aktiv deltagelse til gengæld for udbetaling af ydelser, blev betonet som vigtigt, men frivillighedsprincippet kom til at stå centralt, da det blev op til kommunerne selv at afgøre, om de ville gøre brug af introduktionsydelsen, samt om manglende deltagelse skulle sanktioneres økonomisk. Det var også op til de nyankomne selv, om de ønskede at deltage i programmet. Der var derfor ikke tale om, at den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug.

I starten af 1990erne i Norge kom der så småt fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen fra statens side, da enkelte statslige initiativer blev taget. Men der blev ikke gennemført egentlige reformer bortset fra, at den statslige finansiering af kommunernes indsats blev ændret med henblik på at styrke kommunernes økonomiske incitament til at gøre en aktiv indsats.

I starten af 1990erne i Danmark var det fortsat meget begrænset, i hvilket omfang der fra statens side blev gjort en indsats for at styrke den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen. Derimod skete der meget i 1998, hvor et lovfæstet introduktionsprogram med tilhørende introduktionsydelse overfor nyankomne blev indført. Det indbefattede den obligatoriske pligtstrategi – en direkte sammenhæng mellem aktiv deltagelse og udbetaling af ydelser – samt incitamentsstrategien, i form af et niveau for introduktionsydelsen, der lå på et betydeligt lavere niveau end den ordinære kontanthjælp. I 2000 blev ydelsesniveauet opjusteret igen. Endvidere kom arbejdslinjen til at stå mere centralt i selve introduktionsprogrammets aktiviteter, da der nu blev fremsat krav om hvilke aktiviteter, det 3-årige program som minimum skulle indeholde, herunder sprogundervisning og aktivering. Hermed skete der et opgør med 'først sprog – derefter arbejde' mentaliteten.

2000-2011: I Sverige blev den obligatoriske pligtstrategi indført i 2010 i forbindelse med en reform af introduktionsindsatsen og af den benyttede introduktionsydelse, hvilket repræsenterede et opgør med den udbredte brug af professionelt skøn i kommunerne. Det skete som led i indførelsen af et lovfæstet introduktionsprogram og tilhørende introduktionsydelse med centralt fastsatte minimumskrav til, hvad programmet skulle indeholde, herunder både sprog – og samfundsundervisning samt arbejdsmarkedsunderstøttende aktiviteter. Herudover blev der på en række andre fronter lanceret en række målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor nyankomne.

Også i Norge blev arbejdslinjen opprioriteret som følge af en reform af introduktionsindsatsen overfor nyankomne i 2004, hvilket bl.a. indbefattede indførelsen af en obligatorisk pligtstrategi, hvilket – ligesom i Sverige – brød med det professionelle skøn i kommunerne. Også her blev der fastsat nogle minimumskrav til, hvad introduktionsprogrammet skulle indeholde, hvormed den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen blev et integreret element. Også på en række andre

fronter blev der fra statens side sat ind i forhold til den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen.

I 2000ernes Danmark skete der ikke afgørende brud med den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen, der blev lanceret i 1998. Der var nærmere tale om en intensivering af arbejdslinjen og en stærkere betoning af den obligatoriske pligtstrategi. Endvidere blev incitamentsstrategien genindført i forbindelse med (gen)lanceringen af introduktions – og starthjælpsydelsen i 2002, som i 2011 afskaffes igen. Denne ydelse kan ikke direkte sammenlignes med den, der blev lanceret i 1998, da den ikke var så lav og omfangsrig som starthjælpen.

Udviklingstrækkene samlet set: Som vi var inde på i kapitel 2, er den gennemgående slutning i den eksisterende litteratur, at der er store forskelle at spore på de tre landes introduktionsindsatser – også den arbejdsmarkedsrettede del. Ovenstående vidner om, at billedet ser noget anderledes ud, når sammenligningstidspunktet er 2011, hvilket særligt kan henføres til 2010 reformen i Sverige og ophævelsen af ydelsesnedskæringerne i Danmark i efteråret 2011. Vi ser derfor en bevægelse i retning mod konvergens fra 1980erne og frem til 2011 i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen. På trods af historiske forskelle, har de tre lande i forhold til introduktionsprogrammerne bevæget sig i den samme retning, hvormed vi i 2011 har at gøre med en situation, hvor de arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor nyankomne indvandrere er bemærkelsesværdig ens – ikke blot i omfanget, men også i karakteren. Der er fortsat forskelle at spore, bl.a. i forhold til hvem der har det overordnede ansvar, brugen af private aktører samt relationen til indvandringspolitikken (om aktiv deltagelse skal være en forudsætning for at få opholdstilladelse etc.). Men bevægelserne i retning af konvergens overskygger disse forskelle.

Tilbage i 1980erne stod den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen fra statens side mest centralt i 1980ernes Sverige – ligesom i indsatsen overfor mere etablerede indvandrergrupper. Der var lidt mere fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen i Norge end i Danmark, hvilket kan henføres til, at den statslige Arbejdsformidling i Norge havde ansvaret for den arbejdsmarkedsrettede indsats, mens den i Danmark lå i regi af Dansk Flygtningehjælp. Gennem årene kom den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen og betoningen af arbejdslinjen til at stå stadig mere central, hvilket særligt understøttes af, at den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug i alle tre lande. Det var Danmark, som først lagde sig fast herpå. Derefter fulgte Norge i 2004 og så til sidst Sverige i 2010: Således er der i alle tre lande blevet introduceret et håndfast alternativ til ordinær kontanthjælp. Også når det gælder betoningen af arbejde og tiltag til understøttelse heraf, sker der en bevægelse mod konvergens i den undersøgte periode. Således var der i slutningen af perioden i alle tre lande fastsat minimumskrav til indholdet fra centralt hold, og i alle tre lande indgår den arbejdsmarkedsrettede del som et centralt og obligatorisk element.

Mens udviklingstrækkene på det statslige policy niveau overfor etablerede indvandrergupper var præget af inkrementelle træk, og flere af tiltagene befandt sig i spændingen mellem midlertidige vs. permanente tiltag samt generelle vs. målrettede, så bærer udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen præg af større brud, og tiltagene er gennemgående mere målrettede og permanente.

Del II

Kapitel 5: Designovervejelser og alternative forklaringer

5.1 Forskningsdesignet

Der er stor forskel på den betydning, konteksten tillægges i komparative landesammenligninger og ikke mindst synet på kausalitet (Wad, 2000; Ragin, 1991; Hall, 2003). Den variabelorienterede – og case-orienterede tilgang repræsenterer i den forbindelse to yderpunkter²⁵ (Ragin, 1991): Den variabelorienterede tilgang betragter konteksten – lidt firkantet sat op – som en variabel, der kan holdes konstant, og der hersker en tro på *monokausalitet* og enkeltårsagsforklaringer. Der er fokus på at identificere samvariation mellem fænomener, med henblik på i sidste ende at kunne sige noget mere generelt om den sociale verdens beskaffenhed. Dermed betragtes cases (f.eks. lande) ikke som komplekse fænomener og holistiske enheder, men som enkeltobservationer der kan dekomponeres til variabler. Der, hvor den 'komparative styrke' kommer ind i billedet, er i muligheden for at kontrollere selve udvælgelsen af cases (Sartori, 1991: 244-245), så mængden af 'forstyrrende' variabler reduceres. I den case-orienterede tilgang tillægges konteksten og detaljerige beskrivelser stor vægt. Frem for generelle lovmæssigheder er det situationsspecifikke og unikke ved en given case i fokus, hvormed der som oftest ikke er nogen ambition om at udtale sig mere generelt om verdens beskaffenhed.

Ved at vælge den variabelorienterede strategi er der en risiko for, at der produceres overfladiske resultater, da der ikke tages højde for (vigtige) særtræk indenfor de enkelte cases. Den case-orienterede tilgang i sin rene form er heller ikke oplagt at tage i brug i denne afhandling, da ambitionen ikke blot er at identificere enkeltbegivenheder og særtræk, men også at indkredse tendenser og mekanismer, som kan løftes ud af de enkeltstående cases. Ambitionen er, at bygge bro mellem det kausale og kontekstuelle, og afsættet er, at faktiske begivenheder '*... altid (er, red) et meget komplekst resultat af forskellige mekanismers sammensatte virkning*' (Buch-Hansen & Nielsen, 2005: 26). Antagelsen er derfor, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken er blevet formet og har udviklet sig indenfor et samspil af faktorer og begivenheder, hvorfor betydningen af konteksten ikke kan reduceres til forstyrrende variable - '*Public policies never exist in a vacuum*' (Heclo, 1974: 17).

Det videnskabsteoretiske afsæt lægger sig derfor op af den kritiske realisme og ræsonnementerne om, at der er en verden 'derude', men at der er forskel på vores subjektive opfattelse af verden og verdenen uden for os selv (Wad, 2000): Verden er ikke alene, som den fremtræder, og som vi erfarer den, men der findes også en række domæner, som ikke er synlige. Der er med andre ord nogle objektive strukturer derude, som konfronterer aktørerne – og de er der uafhængigt af, hvordan aktørerne fortolker dem. Indvandrere kommer således til landet og står udenfor

²⁵ Rækken af forskningsstrategier indenfor det komparative design er imidlertid alen lang (for nogle af varianterne se Przeworski & Teune, 1970; Skocpol & Somers, 1980; Ragin, 1987).

arbejdsmarkedet uafhængigt af, hvordan politikerne fortolker og italesætter problemstillingen. Samtidig er strukturerne også sociale produkter, da det er aktører, som har medført, at der er kommet øget indvandring til de skandinaviske lande. Disse strukturer udøver en objektiv indflydelse, som indsnævrer handlerummet (Buch-Hansen & Nielsen, 2005: 51). I forhold til det teoretiske perspektiv kommer disse rationaler til udtryk ved, at læringsaktørerne på en og samme gang vil agere indenfor nogle strukturelle betingelser uden at være fuldstændig determinerede heraf: Aktørerne er ikke passivt underlagt strukturerne, men har rum til at handle.

Da fænomener anses som at være komplekse og kontekstuelle, er det ikke muligt at identificere universelle lovmæssigheder, men det er muligt at løfte de enkelte cases ud af det situationsspecifikke, indfange kausalitet og til en vis grad generalisere resultaterne og deres udsagnskraft (Wad, 2000). Derfor tages der afstand fra en positivistisk videnskabsforståelse, da der ikke hersker en tro på enkeltstående hændelser eller 'konstante sammenfald'/lovmæssigheder, men på mekanismer og kompleks kausalitet. At der f.eks. fandt statslig policy læring sted i 1980ernes Sverige er i denne afhandling ikke et teoretisk overbevisende argument. Det er det først, når vi kan identificere mekanismer, der udfolder sig over tid og på tværs af lande, at vi har at gøre med en overbevisende forklaring. Her kommer det historiske perspektiv ind i billedet, som er helt essentielt i et studie af betydningen af policy læring (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Ikke mindst når vi har at gøre med statslig policy læring, er det helt afgørende at kunne følge udviklingstrækkene over tid, herunder betydningen af statens rolle, opbygningen af administrativ kapacitet, statistiske baggrundsmateriale i regi af staten etc. Det at kombinere et komparativt og et historisk perspektiv er således ifølge Evans et al (1985b: 348) helt essentielt i studier af staten: *'Comparisons across countries and time periods and an emphasis on historical depth, the tracing out of processes over time, are optimal strategies for research on states'*.

5.1.1 Kausalitetsforståelsen

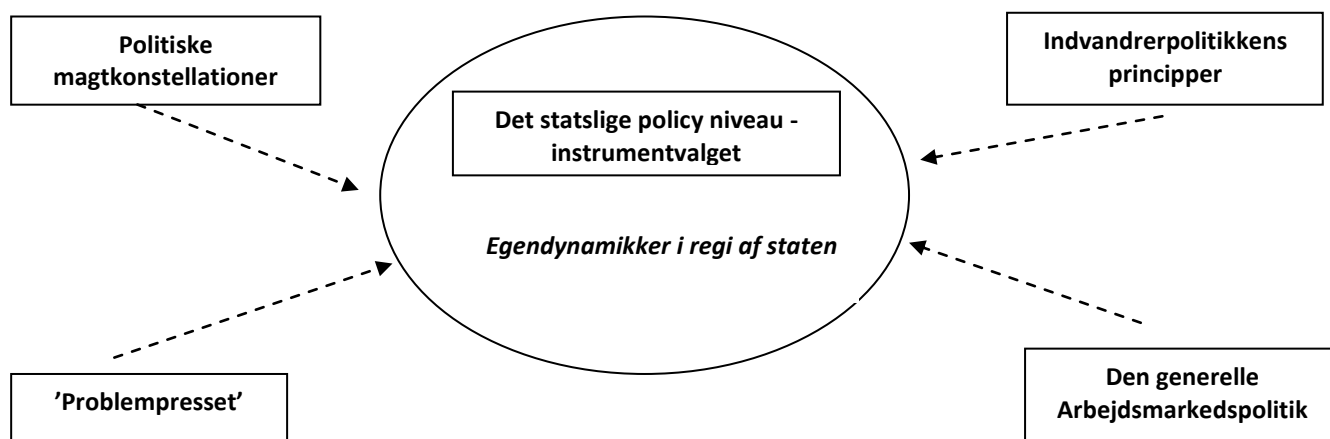
Af denne 'midterstrategi' følger også en bestemt kausalitetsforståelse. Jeg inddrager både indsigter fra Ragins (1987) begreb om *'multiple conjunctural causation'* og antagelsen om, at det er flere uafhængige variabler samt kombinationen heraf, der ligger til grund for skabelsen af et fænomen. Dermed afvises det også, at det er muligt at indfange 'permanent kausalitet (monokausalitet)', da kausalitet altid vil være sensitiv overfor konteksten og sammentræf (Ragin, 1991). Endvidere inddrages der indsigter fra *'process tracing'* kausalitetsforståelsen, der forsøger at blotlægge kæden i et hændelsesforløb frem for at interessere sig for systematiske relationer. Denne logik adskiller sig derfor fra den statistiske kausalitetsforståelse og dens betoning af sammenfald (når A indtræffer, så medfører det B). Kausalitet kan derfor ikke identificeres gennem kontrol for potentielle forvrængende variable gennem omhyggelig caseudvælgelse, da det er noget, der udvikler sig over tid, på tværs af lande og i samspil med omgivelserne. Dermed er det en kompleks og betinget forståelse af kausalitet, der står centralt (Hall, 2003), og den måde, hvorpå dette kan afdækkes, er ved at indfange *'the process whereby an outcome is caused'* (Hall,

2003). Der er derfor både fokus på den eller de processer, der leder op til et bestemt udfald samt på hvordan disse processer har interageret med konteksten. Hvordan det mere præcist kommer til udtryk, vender jeg tilbage til i kapitel 6.

5.1.2 Alternative forklaringer?

Som det kort blev berørt i kapitel 1, er det statscentrerede perspektiv på policy læring valgt ud fra en antagelse om, at udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken ikke alene er en afspejling af 'problempresset', af magtpolitiske interesser eller af de generelle institutionelle arbejdsmarkeds – og indvandrerpolitiske rammevilkår. Disse forklaringer er langt fra irrelevante, særligt fordi de repræsenterer nogle vigtige rammebetingelser på makro-mesoniveauet, men de overser nogle mekanismer og aspekter, der potentielt også kan have medvirket til, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken udviklede sig, som den gjorde. Det knytter sig bl.a. til, at der ikke tages højde for samspillet mellem de konkrete policy processer og konteksten jf. afhandlingens kausalitetsforståelse og dermed overses den klassiske pointe om, at staten ikke nødvendigvis er en afspejling af omgivelserne, men også kan agere som en mere selvstændig organisation/aktør, som følge af, at den er i besiddelse af en række finansielle og administrative ressourcer (Skocpol, 1985). Hertil kommer, at der i regi af staten kan bedrives policy læring, hvilket knytter sig til den klassiske pointe om, at politik *også* kan handle om kollektivt at løse samfundsmæssige problemstillinger samt om at drage erfaringer fra fortiden – 'puzzling' (Heclo, 1974). Denne logik er forsøgt illustreret i figur 5.1. Sidst i kapitlet argumenteres der nærmere for valget af et statsligt perspektiv på policy læring.

Figur 5.1: Staten og dens omgivelser



Valget af et statsligt policy læringsperspektiv betyder ikke, at jeg anser de ovenfor skitserede forklaringer som værende irrelevante eller uden betydning, og gennemgående for meget af policy læringslitteraturen er da også en betoning af samspillet mellem policy læring og de politiske,

institutionelle og socioøkonomiske omgivelser (Heclo, 1974; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Hall, 1993; Kettunen, 2011; Petersen, 2011; Seeleib-Kaiser & Fleckenstein, 2007).

Men det ændrer ikke på, at det er ét perspektiv, der lægges ned over de skitserede udviklingstræk i kapitel 4, med henblik på at undersøge perspektivets holdbarhed og rækkevidde. Tilgangen er derfor teoriforbrugende/teorifortolkende og ikke teoritestende, da der ikke er tale om, at en række konkurrerende teorier holdes op imod hinanden og testes som ligeværdige 'konkurrenter'. Denne tilgang er valgt velvidende, at der kan være aspekter, der overses, hvilket jeg vender tilbage til i kapitel 6. Den valgte tilgang har derimod den fordel, at der kan gås i dybden med nogle udvalgte aspekter, og at der gives plads til, at empirien kan 'tale tilbage' til det anlagte teoretiske perspektiv.

De fravalgte perspektiver forlades dog ikke endnu, da de nedenfor holdes op imod de skitserede udviklingstræk i kapitel 4 med fokus på, i hvilket omfang de kan bidrage til at forklare bevægelsen mod konvergens. Der er ikke tale om en egentlig litteraturgennemgang, da drivkræfterne bag den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i de skandinaviske lande ikke har været genstand for selvstændig opmærksomhed i den eksisterende litteratur jf. kapitel 2.

Først diskuteres betydningen af den såkaldte strukturfunktionalistiske forklaring (5.2), der tillægger de foranderlige omgivelser og det udefrakommende 'problempres' betydning. Dernæst skitseres udviklingen i de politiske magtkonstellationer samt ny-højre partiernes størrelsesorden og indflydelse fra 1970 til 2011. Betydningen heraf diskuteres på den baggrund (5.3.). Dernæst gennemgås nogle af udviklingstrækkene omkring de tre landes overordnede arbejdsmarkedspolitik og indvandrerpolitikens principper på målformuleringsniveauet (afsnit 5.4 og 5.5), med henblik på at give et indblik i de institutionelle rammevilkår, som den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken har befundet sig i regi af. Ud fra en institutionel forklaringslogik kunne der argumenteres for, at de tre landes overordnede institutionelle indretning også afspejler sig i det statslige redskabsvalg. Ovenstående har ligeledes til formål at skitsere de vigtigste socioøkonomiske, politiske og institutionelle udviklingstræk fra 1970-2011 – en periode som har været præget af store omvæltninger. Kapitlet rundes af med en nærmere uddybning af valget af et statsligt perspektiv på policy læring, hvormed de fremførte argumenter i kapitel 1.2 uddybes nærmere.

5.2 Det strukturfunktionalistiske perspektiv

Det at henhøre de overordnede velfærdsstatslige udviklingstræk til de strukturelle omgivelser (velfærdsstatens udvikling som en funktion af et socialt problempres) hører til en af de klassiske forklaringstyper indenfor velfærdsforskningen. Selvom forklaringen har mistet noget af sin fremtrædende position, er den svær at komme udenom, da den altid vil rumme en vis 'kerne af sandhed' (Jensen, 2000: 4). F.eks. kan man næppe komme udenom, at de skandinaviske lande i

1980erne stod overfor et helt andet 'problempres' end i 1960erne, som følge af ændringerne i indvandringens karakter fra efterkrigskrigstiden og frem. Og videre, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken udviklede sig, som den gjorde, kan ikke ses isoleret fra, at indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet blev betydeligt forværret, i særligt 1980erne og 1990erne. Spørgsmålet er dog, i hvilket omfang udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, fra 1970 og frem til 2011, og bevægelsen mod konvergens *alene* kan henføres til 'problempressets' udviklingstræk?

I diskussionen heraf refereres der til udviklingen i indvandrerbefolkningens antal, sammensætning og arbejdsmarkedsdeltagelse, der blev skitseret i kapitel 1.3. Her blev der både peget på nogle fælles udviklingstræk på tværs af landene (en løbende stigning i antallet af bosiddende indvandrere, udviklingen i beskæftigelsesgabet) og nogle mærkbare forskelle (en betydelig større andel ned indvandrerbaggrund i befolkningen, et betydeligt lavere beskæftigelsesgab i Norge etc.). Det kan diskuteres om gennemgangen gav et 'objektivt' indtryk af problempressets karakter jf. de metodiske problemstillinger skitseret i bilag 1. Hvad, der må formodes at have størst betydning, er imidlertid det oplevede 'problempres', og her er der blevet gjort brug af de statslige statistikker - de tilgængelige - hvilket også må formodes at have været dem, som beslutningstagerne har taget afsæt i og forholdt sig til gennem årene.

Som det blev skitseret i kapitel 4.4, var Sverige noget tidligere ude end Norge og Danmark, med lanceringen af indsatser til afhjælpning af udenlandske arbejdstageres situation på arbejdsmarkedet, hvilket formodentlig kan henføres til forskellen i antallet af indvandrere, der opholdt sig i de tre lande, tilbage i 1960erne og 1970erne. Det er en tendens, der fortsætter i 1980erne, hvor mængden af omfanget af tiltag i Sverige er betydeligt større end i Norge og Danmark, og hvor andelen af indvandrere i Sverige fortsat ligger på et betydeligt højere niveau. I den forbindelse kunne det også antages, at andelen af indvandrere i Norge og Danmark frem til 1990erne lå på et så lavt niveau, at der ikke var grobund for at give dette område særskilt prioritet fra statens side. Og netop her kommer forklaringen til kort, da Norge i den anden halvdel af 1980erne begyndte at betragte den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken som et særskilt indsatsområde fra statens side, selvom at andelen af indvandrere lå på et lavt niveau. Og Danmark var det land, der gjorde mindst i 1980erne til trods for, at beskæftigelsesgabet, sammenlignet med de to andre lande, var højest i 1980erne.

Også når forklaringen holdes op imod udviklingstrækkene i 1990erne og 2000erne, kommer forklaringen til kort. F.eks. skulle man forvente, at det var i midten af 1990erne, hvor beskæftigelsesgabet i alle tre lande toppede jf. figur 1.1, at landene ville tage de mest målrettede og 'hårde' tiltag i brug. Det er dog langt fra tilfældet. Sverige er forholdsvis tilbageholdende i brugen af målrettede tiltag, og i Danmark var det først for alvor fra 2001 og frem, at en række målrettede og hårde tiltag blev taget i brug - en periode hvor beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande steg, og hvor indvandringen ændrede karakter. Det kan også

diskuteret, om der er sket en bevægelse mod 'konvergens' i problempresset eller nærmere mod divergens. Det er i nogen grad tilfældet frem til 1990'erne, men i 2000'erne var der betydelig mere forskel på 'problempressets' karakter.

Med andre ord er der ikke tale om en tidsmæssig eller direkte afspejling af 'problempresset' i udviklingstrækkene på det statslige policy niveau, da en forklaring som denne overser, at der kan være tale om et 'time lack', og at de statslige 'svar' på en given udfordring kan komme til udtryk på mange forskellige måder. På det overordnede niveau har forklaringen dog sin berettigelse.

5.3 Politiske magtkonstellationer og indflydelsen fra ny-højre partier

At de politiske magtkonstellationer, herunder de politiske partiers styrkeforhold, og hvem der sidder med regeringsmagten, har indflydelse på den førte indvandrer – og indvandringspolitik, er en udbredt antagelse. Bl.a. er forskellen på flygtninge-indvandrerspørgsmålets placering på den politiske dagsorden i Sverige og Danmark blevet henført til forskelle på de to landes partikonkurrencesituation i de nationale parlamenter (Green-Pedersen & Krogstrup, 2008; Green-Pedersen & Odum, 2008), hvormed de politiske partiers strategiske overvejelser om vælgertilslutning tillægges betydning. Særligt ny-højre partiet 'Dansk Folkeparti' er blevet tillagt stor betydning.

Nedenfor starter jeg ud med at give et overblik over, hvilke politiske partier der sad med regeringsmagten hvornår. Derefter vendes blikket mod ny-højre partierne (de højre-populistiske partier), herunder deres størrelse og politiske indflydelse i de tre lande (se også Rydgren, 2006; Hagelund, 2003). Dermed er der fokus på nogle få udvalgte politiske faktorer og ikke de politiske omgivelser generelt, herunder den politiske prioritering af spørgsmålet. I kapitel 6 vender jeg tilbage til en række andre typer af politiske rammevilkår. Afslutningsvis vendes blikket mod perspektivernes forklaringskraft.

5.3.1 Hvem sad i regering hvornår?

I tabel 5.1 er udviklingen i de tre landes regeringspartier samt statsministre angivet fra 1970'erne/slutningen af 1960'erne og frem til 2011, og i tabel 5.2 er de tre landes ny-højrepartiers procent af stemmerne angivet.

Tabel 5.1: Regeringer og statsministre 1968 – 2010

Periode	Statsministre	Regeringspartier
Sverige		
14.10 1969 – 8.10 1976	Olof Palme I	Socialdemokraterne
8.10 1976 – 18.10 1978	Thorbjörn Fälldin I	Centerpartiet, det Moderate Samlingsparti og Folkepartiet Liberalerne
18.10 1978 – 12.10 1979	Ola Ullsten	Folkepartiet
12.10 1979 – 5.5 1981	Thorbjörn Fälldin II	Centerpartiet, det Moderate Samlingsparti og Folkepartiet Liberalerne
5.5 1981 – 8.10 1982	Thorbjörn Fälldin III	Centerpartiet og Folkepartiet Liberalerne
8.10 1982 – 28.2 1986	Olof Palme II (Ingvar Carlsson)	Socialdemokraterne

12.3 1986 – 4.10 1991	Ingvar Carlsson I og II	Socialdemokraterne
4.10 1991 – 7.10 1994	Carl Bildt	Det Moderate samlingsparti, Folkepartiet Liberalerne, Centerpartiet, Kristendemokraterne
7.10 1994 – 22.3 1996	Ingvar Carlsson III	Socialdemokraterne
22.3 1996 – 6.10 2006	Göran Persson ²⁶	Socialdemokraterne
6.10 2006 -?	Fredrik Reinfeldt I og II	Det Moderate samlingsparti, Centerpartiet, Folkepartiet Liberalerne, Kristendemokraterne
Norge		
12.10.1965 – 17.3.1971	Per Borten	Centerpartiet, Højre (konservativ), Kristeligt folkeparti, Venstre
17.3.1971 – 18.10.1972	Trygve Bratteli	Arbejderpartiet
18.10.1972 – 16.10.1973	Lars Korvald	Kristeligt folkeparti, Centerpartiet, Venstre
16.10.1973 – 15.1.1976	Trygve Brattli	Arbejderpartiet
15.1.1976 – 04.2.1981	Odvar Nordli	Arbejderpartiet
4.2.1981 – 14.10.1981	Gro Harlem Brundtland	Arbejderpartiet
14.10.1981 – 9.5.1986	Kåre Willoch I og II	I (Højre), II (Højre, Kristeligt folkeparti, Centerpartiet)
9.5.1986 – 16.10.1989	Gro Harlem Brundtland	Arbejderpartiet
16.10.1989 – 3.11.1990	Jan P. Syse	Højre, Kristeligt folkeparti, Centerpartiet
3.11.1990 – 25.10.1996	Gro Harlem Brundtland	Arbejderpartiet
25.10.1996 – 17.10.1997	Thorbjørn Jagland	Arbejderpartiet
17.10.1997 – 17.3.2000	Kjell Magne Bondevik	Kristeligt folkeparti, Centerpartiet, Venstre
17.3.2000 – 19.10.2001	Jens Stoltenberg	Arbejderpartiet
19.10.2001 – 17.5.2005	Kjell Magne Bondevik	Højre, Kristeligt folkeparti, Venstre
17.5.2005 -	Jens Stoltenberg	Arbejderpartiet, Socialistisk venstreparti, Centerpartiet
Danmark		
2.2.1968 - 11.10.1971	Hilmar Baunsgaard	Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Venstre
11.10.1971 - 5.10.1972	Jens Otto Krag III	Socialdemokratiet
5.10.1972 - 19.12.1973	Anker Jørgensen I	Socialdemokratiet
19.12.1973 - 13.2.1975	Poul Hartling	Venstre
13.2.1975 - 10.9.1982	Anker Jørgensen II, III, IV og V	II, IV og V (Socialdemokratiet), III (Socialdemokratiet, Venstre)
10.9.1982 - 25.1.1993	Poul Schlüter I, II, III og IV	I og II (Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrumdemokraterne, Kristeligt Folkeparti), III (Det Konservative Folkeparti, Venstre, Det Radikale Venstre) IV (Det Konservative Folkeparti, Venstre)
25.1.1993 - 27.11.2001	Poul Nyrup Rasmussen I, II, III og IV	I (Socialdemokratiet, Centrumdemokraterne, Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti), II (Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrumdemokraterne, III og IV(Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre)
27.11.2001 - 5.4.2009	Anders Fogh Rasmussen I, II og III	Venstre, Det konservative Folkeparti
5.4.2009 -15.9.2011	Lars Løkke Rasmussen	Venstre, Det konservative Folkeparti
15.9.2011 -?	Helle Thorning-Schmidt	Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti

Kilde Hagelund (2002) samt wikipedia

Tabel 5.2: Ny-højre partierne: Repræsentation i parlamentet

Valg år	Danmark		Norge	Sverige	
	Fremskridtspartiet	Dansk Folkeparti	Fremskridtspartiet	Ny Demokrati	Sverige-demokraterna
1973	15,9	-	5,0	-	-
1975	13,6	-			
1976				-	-
1977	14,6	-	1,9		
1979	11,0	-		-	-
1981	8,9	-	4,5		

²⁶ Lars Engqvist, Socialdemokraterna, (konstitueret), 3. juni 2004–1. august 2004

1982				-	-
1984	3,6	-			
1985			3,7	-	-
1987	4,8	-			
1988	9,0	-		-	0
1989			13,0		
1990	6,4	-			
1991				6,7	0,1
1993			6,3		
1994	6,4	-		1,2	0,3
1997			15,3		
1998	2,4	7,4		0,2	0,4
2001	0,6	12,0	14,6		
2002				-	1,4
2005	-	13,3	22,1		
2006				-	2,9
2007	-	13,8			
2009			22,9		
2010					5,7
2011		12,3			

I Sverige har Socialdemokratiet siddet med regeringsmagten i størstedelen af årene (ca. 28 ud af de 41 år, fra 1970-2011) og i lange perioder uden afbrydelser. Der er et sammenfald mellem de perioder, hvor Socialdemokratiet har siddet i regering og tidspunkterne for stadfæstelsen af de centrale indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet i Sverige (omkring 1975) samt perioderne for justeringer og revurderinger heraf (omkring 1986 og 1997). Udviklingstræk som uddybes nærmere nedenfor (5.5). Det skal dog ses i relation til, at der har hersket udpræget politisk enighed om indvandrer- såvel som indvandringspolitikken fra 1970erne og frem til 2011, på tværs af Rigsdagens politiske partier (se bl.a. Dahlström, 2004; Borevi, 2010: 84). I slutningen af 1980erne var der dog optræk til en begyndende politisering (Borevi, 2010: 86; Dahlström, 2004: 73-74), og i 1991 kom ny-højre partiet 'Ny Demokrati' ind i Rigsdagen med 6,7 procent af stemmerne og 25 mandater. Partiet røg dog ud af Rigsdagen ved det efterfølgende valg i 1993. I 2010 kom et andet ny-højre parti – Sverigedemokraterne – i Rigsdagen med 5,7 procent af stemmerne. Men også dette parties indflydelse generelt og på indvandrer – indvandringspolitikken specifikt, synes at være meget begrænset. Således er det ikke på noget tidspunkt lykkedes for ny-højre partier i Sverige at bringe flygtninge – indvandrerspørgsmålet op på den politiske dagsorden eller få indirekte eller direkte politisk indflydelse (se bl.a. Rydgren, 2006).

I Norge har Arbejderpartiet (den norske Socialdemokrati) siddet ved magten i 26 ud af 41 år fra 1970 til 2011 – dog ikke i så lange og uafbrudte perioder som i Sverige. Arbejderpartiet sad i regering, da de centrale indvandrerpolitiske principper blev stadfæstet i slutningen af 1970erne og

også i slutningen af 1980'erne, da principperne blev justeres jf. kapitel 5.5. Fra slutningen af 1990'erne og frem, i en periode hvor der skete meget på det indvandrerpolitiske område, har skiftende regeringer siddet ved magten. Også i Norge har der hersket udbredt enighed om såvel indvandrere – som indvandringspolitikken blandt størstedelen af Stortingens partier. (Brochmann & Hagelund, 2010b).

Selvom Fremskridtspartiet – det norske ny-højre parti – i hele den undersøgte periode har været repræsenteret i det norske Storting og har haft stor vælgermæssig tilslutning (særligt i 2000'erne) – både sammenlignet med ny-højre partierne i Danmark og Sverige – så har partiets reelle indflydelse på den førte indvandrer – og indvandrerpolitik været begrænset, da partiet gennemgående har placeret sig i opposition til den dominerende indvandrings – og integrationspolitik i Norge. Derimod har partiet spillet en vigtig rolle i den politiske debat (Hagelund, 2003). Hvorvidt det har medført, at problemstillinger vedrørende indvandrere og indvandringen er kommet på den offentlige og/eller politiske dagsorden, skal være usagt her.

Perioden fra 1970'erne til 2011 i Danmark har været kendetegnet ved mange skiftende regeringer: I 1970'erne og 1990'erne (med Det Radikale Venstre som støtteparti) var Socialdemokratiet i størstedelen af årene det regeringsbærende parti, mens borgerlige partier havde regeringsmagten i størstedelen af 1980'erne og 2000'erne. I september 2011 kom Socialdemokratiet igen i regering, sammen med Socialistiske Folkeparti og Radikale Venstre og med Enhedslisten som støtteparti.

Det var Socialdemokratiet, der sad med regeringsmagten, da der i starten af 1990'erne for alvor kom fokus på indvandrerpolitiske problemstillinger, og hvor den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken blev opprioriteret. Og det var en konservativ-borgerlig regering (bestående af Venstre og det Konservative Folkeparti) med Dansk Folkeparti som parlamentarisk grundlag, der sad i regering fra 2001 til efteråret 2011, hvor flygtninge – indvandrerspørgsmålet for alvor fik en central placering på den politiske dagsorden og flere gange blev genstand for politiske uenigheder. Selvom graden af politisering toppede i 2000'erne, så kan de politiske uenigheder på dette område føres tilbage til 1970'erne, hvor Folketingets venstreorienterede partier – Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne – fremførte forslag, baseret på principper om positiv særbehandling. Forslag som Socialdemokratiet og de borgerlige partier var modstandere af. Området var også genstand for politiske uenigheder i 1980'erne og i 1990'erne, hvor indvandrerspørgsmålet i stigende grad blev genstand for partikonkurrencehensyn, og de politiske uenigheder tog til (Green-Pedersen & Krogstrup, 2008; Jørgensen, 2006a; Holm, 2007). For at forstå denne udvikling er det helt afgørende at tage betydningen af Dansk Folkeparti, der blev dannet i 1995²⁷, i betragtning.

²⁷ Partiet blev dannet på baggrund af en udbrydergruppe fra Fremskridtspartiet, som blev stiftet i 1973 af den daværende leder Mogens Gistrup, dannede partiet i 1995.

Der er stor forskel på ny-højre partiernes situation og placering på den politiske dagsorden i de tre lande. Fælles for landene er dog, at ny-højre partier ikke har haft regeringsmagten i den undersøgte periode, og det kun er i Danmark at Dansk Folkeparti, i perioden fra 2001 til 2011, har ageret som støtteparti og har haft direkte politisk indflydelse.

5.3.3 Forklaringskraften?

I hvilket omfang har politisk indflydelse og magtkonstellationer haft betydning for, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken udviklede sig som den gjorde? Det er et stort og omfangsrigt spørgsmål, som ikke vil blive forfulgt tilbundsgående i denne afhandling. Ovenstående gav da også kun et indblik i nogle meget overordnede udviklingstræk.

I vurderingen heraf bør der sondres mellem betydningen af disse politiske faktorer for udviklingstrækkene indenfor landene på den ene side og bevægelsen mod konvergens på den anden. Hvis vi starter med førstnævnte, så er antagelsen, at det særligt er i Danmark, at de politiske magtkonstellationer og ny-højre partier har haft indflydelse. Men på hvad? Her er det helt afgørende at sondre mellem flygtninge-indvandrerspørgsmålet generelt overfor den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken specifikt. Min antagelse er, at betydningen af politisk indblanding og magtforhold har været mere begrænset, når det gælder politikker til understøttelse af indvandrerbefolkningens indtræden på arbejdsmarkedet, mens mere symbolpolitiske spørgsmål (som f.eks. spørgsmålet om muslimske kvinders hovedbeklædning) har været omgærdet med flere politiske uenigheder. Endvidere hersker der næppe nogen tvivl om, at de mange stramninger i udlændingepolitikken siden 2001 (bl.a. 24 års reglen, pointsystemer etc.) ikke kan forstås uafhængigt af betydningen fra Dansk Folkeparti og det politiske flertal fra 2001 til 2011. Dermed forsøger jeg ikke at negligere, at Dansk Folkeparti på et idemæssigt, diskursivt og magtmæssigt plan har influeret den politiske tænkning i Danmark på flygtninge-indvandrerområdet (se bl.a. Holm, 2007). Men partiet kan næppe alene forklare de mange forskelligartede udviklingstræk, der blev skitseret i kapitel 4.3, hvor 'bløde' såvel som mere 'hårde' tiltag blev taget i brug.

At politiske magtkonstellationer ikke har været direkte afgørende for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Norge og Sverige er ikke så bemærkelsesværdigt, da der, som det fremgik af ovenstående, langt hen af vejen har været politisk enighed om indvandrerpolitikken og dens principper. Særligt i Sverige fra 1970erne og frem, synes det at være veldokumenteret, at det ikke er partipolitik, der har udgjort den centrale drivkraft, og at indvandrerpolitikken stort set ikke har været et politiseret område (se bl.a. Dahlström, 2004: 30-31 samt kapitel 3; Holmberg & Oscarsson, 2004).

Med hensyn til forklaringskraften, i relation til bevægelsen mod konvergens, så blev det illustreret ovenfor, hvordan udviklingen i ny-højre partiernes indflydelse i de tre lande nærmere vidner om

divergens, og hvordan indvandrings – og integrationsspørgsmålet i Danmark – særligt siden 2001 - sammenlignet med Norge og Sverige, har været genstand for megen partipolitisk opmærksomhed.

Hvad jeg har forsøgt at argumentere for er ikke, at de politiske rammevilkår har været uden betydning for at udviklingen er gået, som den er – heller ikke hvis der specifikt refereres til de politiske magtkonstellationer og betydningen af ny-højre partier. Men forklaringen kan langt fra stå alene.

5.4 Arbejdsmarkedspolitikken²⁸ institutionelle rammevilkår

Nedenfor indkredses de overordnede udviklingstræk knyttet til de tre landes aktive arbejdsmarkedspolitik²⁹ fra 1970erne og frem til 2000erne, da det langt hen af vejen er i regi af dette område, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken voksede frem tilbage i 1970erne/1980erne og har udviklet sig gennem årene. Ligesom der blev argumenteret for, i forbindelse med den strukturfunktionalistiske forklaring, så giver det ikke mening at adskille de generelle udviklingstræk, knyttet til den aktive arbejdsmarkedspolitik generelt, fra de specifikke træk på det statslige policy niveau i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Spørgsmålet er dog også her, i hvilket omfang udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken fra 1970 og frem til 2011 og bevægelsen mod konvergens *alene* kan henføres til de overordnede udviklingstræk i arbejdsmarkedspolitikken institutionelle rammevilkår?

Når nye statslige redskaber udformes, f.eks. med henblik på at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet, kunne det antages, at eksisterende institutionelle rammevilkår øver indflydelse herpå (Dahlström, 2004: 14), da aktørerne er underlagt nogle allerede eksisterende institutioner og handlemåder (se bl.a. Pierson, 2000; Steinmo, 2008). En antagelse kunne også være, at niveauet for aktive arbejdsmarkedspolitikker – dvs. omfanget i brugen heraf - også afspejler sig i de arbejdsmarkedspolitiske indsatser overfor personer med indvandrerbaggrund, herunder i hvilket omfang der tages målrettede tiltag i brug. En anden antagelse går på, at introduktionsindsatserne overfor nyankomne er en afspejling af de nationale kontanthjælpssystemer, da det var i regi heraf, at nyankomnes indtægtssikring blev varetaget, før man i de tre lande begyndte at gøre brug af egentlige introduktionsydelser. Om der er hold i denne institutionelle forklaringslogik, skal vi se nærmere på nedenfor.

²⁸ Arbejdsmarkedspolitik kan defineres '... as regulations directly adopted and implemented by the public authorities and designed to influence processes and structures in the labour market in order to redress unbalanced developments and unjust distributional results of market processes. Regulations can be in the form of economic, legal, information-based or service-based programmes' (Jørgensen, 2008: 85).

²⁹ Aktiv arbejdsmarkedspolitik knytter an til fem overordnede funktioner (Jørgensen, 2008: 93-94): Allokering, (op)kvalificering, aktivering, indkomstsikkerhed og 'sundhed om sikkerhed på arbejdspladsen'. Her er der fokus på de aspekter, der vedrører opkvalificering, aktivering samt indtægtssikringen.

Selvom alle tre lande, siden starten af 1990'erne, i stigende grad har betonet arbejdslinjen – også overfor mere marginaliserede grupper – så er der også historiske såvel som mere aktuelle forskelle at spore på landene. Det er særligt i forhold til de overordnede træk, at der er ligheder at spore. Bl.a. er der blevet peget på, hvordan der i alle tre lande har været en lang tradition for at 'konstruere' borgerne som 'arbejdstagere' (Johansson & Hvinden, 2007: 56), og hvordan normerne for beskæftigelse er blevet anset som værende stærkere i Skandinavien end i næsten alle andre lande (Svallfors et al, 2001). Arbejdsetikken er tilmed tiltaget betydeligt for større dele af befolkningen. Hertil kommer en traditionel stærk indflydelse fra arbejdsmarkedets parter (som dog er aftaget) samt et forholdsvist tæt samspil mellem arbejdsmarkedspolitikken og den økonomiske politik (Jørgensen, 2008; Furåker et al, 1990). Endelig er Sverige, Norge og Danmark kendetegnet ved deres tro på, at (aktive) politikker kan gøre en forskel og ved statens indgribende rolle indenfor arbejdsmarkedspolitikken. Staten har således - sammenlignet med andre lande - spillet en helt central rolle i udmøntningen af aktiveringspolitikken (Jørgensen, 2008: 86).

Når der bliver gået mere i dybden med udviklingstrækkene, er det også en anerkendt pointe, at der historisk såvel som aktuelt er betydelige forskelle at spore på de tre lande (se bl.a. Jørgensen, 2008; Johansson & Hvinden, 2007; Furåker et al, 1990).

5.4.1 Udviklingen i og omfanget af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Ud fra en mere historisk betragtning er der tale om nogle tidsmæssige forskelle på tværs af landene, i brugen af aktive arbejdsmarkedspolitikker. Forskelle, der gjorde sig gældende, da den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken begyndte at vokse frem som et selvstændigt indsatsområde i 1970'erne/1980'erne. Danmark kom først på banen i 1990'erne, mens Sverige allerede i 1950'erne introducerede en bred vifte af arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsesmæssige tiltag, som havde som afsæt, at staten tog et ansvar for at reintegrere ledige på arbejdsmarkedet gennem brug af information, rådgivning, mobilitetsfremmende tiltag, opkvalificering og uddannelse. Denne tendens fortsatte igennem 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne. Særligt i 1980'erne blev der sat ind med målrettede jobskabelsestiltag i Sverige, og allerede i 1960'erne blev Sverige synonymt med brugen af aktive arbejdsmarkedspolitikker. I Norge blev aktive tiltag taget i brug i 1980'erne, som et svar på en stigning i arbejdsløsheden. Niveauet lå dog noget lavere end i Sverige og generelt er Norge svær at indplacere. I Danmark var det først i 1980'erne, at der så småt begyndte at ske en 'aktivgørelse' af arbejdsmarkedspolitikken, da man begyndte at gøre brug af statsligt finansierede vejlednings – og uddannelsesaktiviteter samt lokalt baserede og finansierede beskæftigelsesforanstaltninger (Jørgensen, 2008: 100-101).

Udviklingen i andelen af GDP de tre lande har benyttet på henholdsvis passiv vs. aktiv arbejdsmarkedspolitik fra 1970 til slutningen af 1980'erne (1987) understøtter dette billede (tabel 5.3).

Tabel 5.3: Udgifter til passive³⁰ og aktive³¹ arbejdsmarkedsprogrammer (i procent af GDP) i Sverige, Norge og Danmark, 1970-1987.

	Sverige		Norge		Danmark ³²	
	Passiv	Aktiv	Passiv	Aktiv	Passiv	Aktiv
1970	0,1	1,1	0,1	0,2	0,4	
1973	0,2	1,5	0,1	0,3	0,5	
1975	0,2	1,3	0,1	0,3	2,4	
1978	0,2	2,3	0,2	0,5	2,3	
1980	0,4	2,1	0,2	0,4	3,0	
1983	0,7	2,5	0,7	0,6	4,1	
1986	0,9	2,0	0,4	0,5	2,7	1,1
1987	0,7	1,9	0,4	0,4	2,7	1,1

Kilde: Furåker et al. 1990: 152.

Selvom man skal være påpasselig med opgørelser som disse, så vidner den om, at Sverige i langt højere grad end Norge og Danmark gjorde brug af aktive tiltag tilbage i 1970erne og 1980erne. Endvidere fremgår det, at udgifterne til såvel aktive som passive tiltag i alle tre lande er steget igennem årene. Danmark skiller sig også ud ved at være det land, som havde flest udgifter til passive tiltag. At niveauet for udgifter til aktive tiltag ligger så lavt, som tilfældet er, skal også ses i lyset af, at statstilskud til virksomheder - der, hvor der for alvor blev sat ind i Norge - ikke er inkluderet i opgørelsen (Furåker et al, 1990: 153). I 1980erne havde Danmark nærmet sig det svenske niveau.

Aktivlinjen i de tre lande blev for alvor styrket i slutningen af 1980erne og starten af 1990erne. Det særligt nye var, at der også kom fokus på ikke-forsikrede ledige (kontanthjælpsmodtagere) (Johansson & Hvinden, 2007: 58-59). Mens der tidligere mest have været fokus på mænd, kom der i starten af 1990erne og i årene frem også fokus på en række andre grupper og deres manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Således kom der gennem årene i stadig stigende grad fokus på at mobilisere alle ikke-udnyttede kræfter i samfundet ved hjælp af aktive arbejdsmarkedspolitikker (Jørgensen, 2008: 94). I den forbindelse var der særligt fokus på ikke-forsikrede ledige og arbejdsløse med problemer udover ledighed.

Af de tre lande er det i Danmark, hvor det mest markante brud skete i starten af 1990erne, og Arbejdsmarkedsreformen fra 1993 fremhæves ofte som den, der stadfæstede skiftet fra passiv til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik (se bl.a. Larsen & Andersen 2004). I løbet af 1990erne blev reformen fulgt op af andre reformer, som var med til at understøtte 'aktivgørelsen' af arbejdsmarkedspolitikken yderligere. For Danmarks vedkommende er der et tydeligt tidsmæssigt sammenfald mellem, hvornår den aktive arbejdsmarkedspolitik generelt blev stadfæstet, og

³⁰ Inkluderer dagpenge og feriedagpenge.

³¹ Inkluderer både statens og kommunernes udgifter

³² Tallene for Danmark er ufuldstændige, hvad gælder udgifterne til aktive measures først er medtaget fra 1986.

hvordan den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken voksede frem som et egentligt selvstændigt indsatsområde – i starten af 1990erne. Udviklingen i den aktive arbejdsmarkedspolitik i Sverige er mere gradvis og inkrementel (Johansson & Hvinden, 2007). Mens Sverige var ledende i forhold til den aktive arbejdsmarkedspolitik i efterkrigstiden, blev Danmark det i 1990erne (Jørgensen, 2008).

I 2000erne bevægede landene sig i forskellige retninger, og særligt Danmark skilte sig ud ved en højere grad af betoning af pligter, sammenlignet med i nabolandene, og ved at være det land, hvor udgifterne til aktive arbejdsmarkedspolitikker lå på det højeste niveau, når det gjaldt udgifterne til aktive arbejdsmarkedspolitikker i procent af GDP (Jørgensen, 2008: 96-97). Efter Danmark fulgte Sverige og i bunden Norge (TemaNord, 2010).

5.4.2 Kontanthjælpssystemernes opbygning og særtræk

Mens udviklingen i den aktive arbejdsmarkedspolitik på nogle fronter vidner om, at de tre lande har bevæget sig i den samme retning, så er det ikke tilfældet for den måde de tre landes kontanthjælpssystemer har udviklet sig på, og på dette område er der historiske forskelle af spore, som går mange år tilbage³³. Nedenfor, og i den resterende del af afhandlingen, vil der gennemgående blive refereret til den danske betegnelse 'kontanthjælpssystemer' (den engelske betegnelse 'social assistance regimes') velvidende, at der benyttes andre betegnelser i Norge og Sverige. Inden for denne overordnede betegnelse kan der sondres mellem en række underdimensioner, herunder: 1) Omfang og størrelsesordenen (udgifterne og antallet af deltagere), 2) Programmernes struktur (graden af centralisering overfor lokal autonomi, grad af professionel diskretion etc.) og 3) Ydelsernes generøsitet (ydelsesniveauet) (Gough, 2001). Nedenfor refereres der til de to sidstnævnte dimensioner:

Som nævnt var det i regi af de nationale kontanthjælpssystemer, at nyankomnes indtægtssikring blev varetaget før, at der i de tre lande blev indført introduktionsydelse, målrettet nyankomne: I Norge fra 1982, i Sverige fra 1985 og i Danmark fra slutningen af 1970erne. Med henblik på at forstå udviklingen i de tre landes Introduktionsordninger og den tilhørende introduktionsydelse, som blev introduceret i Danmark i 1999, i Norge i 2004 og i Sverige i 1993 (og senere i 2010), er det ud fra en institutionel forklaringslogik derfor vigtigt at tage højde for kontanthjælpssystemernes udformning og indretning i de tre lande (se også Breidahl, 2012).

Fælles for de tre lande er, at kontanthjælpsudbetalingen administreres af kommunerne, og at der bliver gjort brug af behovsprøvede systemer – dog i forskellige grader (NOSOSCO, 2008: 179; Johansson & Hvinden, 2007; Gough, 2001), da graden af lokalt og professionelt skøn og diskretion varierer betydeligt. Graden af skøn er størst i Norge, derefter følger Sverige og lavest i Danmark (Johansson & Hvinden, 2007: 56).

³³ Alle tre lande har en todelt struktur for indkomstkompensation - kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge.

Det danske kontanthjælpssystem er det mest centraliserede, bl.a. fordi ydelsesniveauerne siden 1987³⁴ er blevet fastsat fra centralt hold. I Danmark har det også i en årrække været specificeret, hvornår og hvordan kommunerne skal sanktionere modtagere af kontanthjælp, i tilfælde af illegalt fravær (Johansson & Hvinden, 2007: 61, 63). Særligt fra slutningen af 1990erne og gennem 2000erne er systemet i stadig stigende grad blevet centraliseret og detailreguleret.

I 1998 begyndte man i Sverige at gøre brug af økonomiske minimumsstandarter, der skulle fungere som guidelines for frontlinjemedarbejderen - som dog i sidste ende kunne bestemme den endelige beløbsstørrelse. Frem til 2008 blev beløbsniveauet fastlagt i hver af de 288 kommunerne. Benyttelse af økonomiske sanktioner, bl.a. i tilfælde af illegalt fravær, er i Sverige fortsat op til lokal og professionel diskretion (Johansson & Hvinden, 2007: 63). Det er kun Norge, der har fastholdt kontanthjælpssystemets traditionelle karakteristika, dvs. et system baseret på lokal selvbestemmelse og i nogle tilfælde – lokalt bestemte niveauer for kontanthjælp (Johansson & Hvinden, 2007: 61).

I Danmark havde kommunerne frem til 2007 både ansvaret overfor indtægtssikringen og foranstaltninger, knyttet til aktivering for ikke-forsikrede ledige (kontanthjælpsmodtagere), mens det statslige arbejdsformidlingssystem havde ansvaret for forsikrede ledige. Det kan måske forklare, hvorfor arbejdslinjen i introduktionsindsatsen i Danmark blev betonet så relativt lidt, som den gjorde jf. kapitel 4.4.2. I Norge var det frem til 2004 kommunerne der havde ansvaret overfor ikke-forsikrede lediges indtægtssikring, mens Arbejdsformidlingen varetog beskæftigelsesindsatsen, hvilket i hele perioden også har været tilfældet i Sverige (Johansson & Hvinden, 2007). I både Danmark (i 2007) og i Norge (i 2004) blev der oprettet såkaldte enstrengede beskæftigelsessystemer, der både skulle varetage indsatsen overfor forsikrede – og ikke forsikrede ledige (Jobcentre og NAV)

Forklaringskraften?

Har de tre landes institutionelle indretning af arbejdsmarkedspolitikken haft betydning for, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken udviklede sig som den gjorde, herunder bevægede sig i retning af konvergens?

Det forhold, at Danmark var senere ude end Sverige (og til dels Norge) i 1970erne og 1980erne med hensyn til at lancere målrettede politikker overfor indvandrere, kan med afsæt i en institutionel forklaringslogik henføres til, at der på et tidligere tidspunkt var blevet taget aktive arbejdsmarkedspolitikker i brug i Sverige end i Danmark. I Danmark var det først i starten af 1990erne, at aktivlinjen for alvor gjorde sit indtog, hvilket tidsmæssigt faldt sammen med, at der kom fokus på de ekstraordinære barrierer, personer med indvandrerbaggrund stod overfor, og i

³⁴ Frem til da var det danske kontanthjælpssystem i høj grad skønsbaseret.

forlængelse heraf blev en række målrettede tiltag indført. Da gæstearbejderne begyndte at komme til Sverige, var der således allerede en tradition for aktiv arbejdsmarkedspolitik, mens det i mindre grad var tilfældet i Danmark. Disse tidsmæssige sammenfald kan ikke på samme måde genfindes i 1990'erne, da der f.eks. i 1990'ernes Sverige skete en nedjustering i brugen af målrettede tiltag overfor indvandrere. Dog passer det med, at mere marginaliserede grupper i alle tre lande i højere grad blev genstand for opmærksomhed i den aktive arbejdsmarkedspolitik, i 2000'erne. Hvad, der er fokus på i denne afhandling, er imidlertid ikke omfanget af aktive tiltag overfor indvandrere, men mangfoldigheden af tiltag. En forklaring, som denne, kommer derfor til kort i forhold til at forklare, hvorfor der gennem årene sker en bevægelse i retning af konvergens i forhold til mangfoldigheden af tiltag.

Mht. til bevægelserne mod konvergens i udformningen af introduktionsydelsen overfor nyankomne, herunder brugen af den obligatoriske pligtstrategi overfor nyankomne, i regi af introduktionsindsatsen, er det et udviklingstræk, der ikke kan henføres til indretningen af de tre landes nationale kontanthjælpssystemer. I både Norge (2004) og i Sverige (2010) skete der med indførelsen/reformen af introduktionsydelsen et brud med det lokale kommunale skøn og diskretion - i og med at både kontanthjælpssystemet i Sverige og Norge fortsat har karakter af kommunal autonomi og – for Norges vedkommende – et udpræget brug af det professionelle skøn. Også indførelsen af introduktionsydelsen i Danmark i 1998 og fra 2001 og brugen af incitamentsstrategien fra 2001 og frem – i form af starthjælpen, 300 timers reglen samt kontanthjælpsloftet (som alle var rettet mod personer med indvandrerbaggrund) – brød med principperne indenfor det ordinære kontanthjælpssystem i Danmark.

5.5 Indvandrerpolitikens principper på målformuleringsniveauet

Blikket vendes nu mod udviklingen i indvandrerpolitikens overordnede principper og retningslinjer på målformuleringsniveauet. Udviklingstræk som allerede blev omtalt i kapitel 2. Nedenfor gives der et overordnet indtryk af de mest centrale udviklingstræk indenfor landene, hvorefter det diskuteres om indvandrerpolitikens overordnede principper kan tillægges nogen forklaringskraft: Er den arbejdsmarkedssrettede del af indvandrerpolitikken en afspejling af de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet?

5.5.1 Sverige

1960'erne og 1970'erne kan betegnes som værende den svenske indvandrerpolitik formative fase. Allerede i 1960'erne stod diskussioner om de indvandrerpolitiske principper centralt (Dahlström, 2004), og i 1975 fremlagde den daværende regering (Socialdemokratiske) en proposition, der stadfæstede den multikulturelle tilgang, herunder principperne om 'lighed', 'valgfrihed' og 'samarbejde' (Prop 1975, 26). De multikulturelle principper kom særligt til udtryk ved 'valgfrihedsprincippet' om betoningen af, at indvandrere skulle have ret til at opretholde deres oprindelige kultur i det svenske samfund, og at det var noget staten skulle støtte op om.

Opfattelsen var, at bevarelsen af kulturelle særtræk var en vigtig forudsætning for en vellykket integration (Borevi, 2002: 96). Propositionen fra 1975 baserede sig på en stor statslig parlamentarisk udredning, som havde disse spørgsmål til overvejelse over en 6 årig periode (1968-1974) (SOU 1974, 69). Den færdige betænkning indeholdt både forslag til mål og retningslinjer for den fremtidige indvandrer – og minoritetspolitik samt konkrete forslag til indsatser på en række sektorpolitiske områder. Samme år (1975) blev forslagene vedtaget med støtte fra stort set alle Rigsdagens partier og fra høringsinstanserne.

I 1980erne blev ovenstående indvandrerpolitiske principper taget op til (gen)overvejelse på det statslige målformuleringsniveau. Først i regi af statslige udredningsarbejder (SOU 1984, 55; SOU 1984, 58) og efterfølgende i en regeringsproposition om indvandrerpolitik (Prop 1985/86, 98). Hovedbudskabet var, at retningslinjerne fra 1975 skulle fastholdes, men at nogle (sproglige) præciseringer var påkrævet. Det var særligt 'valgfrihedsmålet', der blev sat spørgsmålstejn ved, herunder om kulturel valgfrihed potentielt kunne komme i konflikt med landets øvrige love og regler (Dahlström, 2004: 96-99). Det blev derfor præciseret, at valgfrihed ikke var ensbetydende med, at gældende love og regler i Sverige ikke skulle følges. Endvidere blev det præciseret, at indvandrerpolitikken ikke skulle støtte indvandrere som et kollektiv, men imødekomme den enkeltes behov (Borevi, 2002: 98-113). Dermed skete der, på det retoriske niveau, en bevægelse væk fra den flerkulturelle idealtipe hen imod 'civil assimilation'. I 1980erne blev der også – i højere grad end i 1970erne – lagt vægt på indvandrerbefolkningens socioøkonomiske stilling i samfundet, frem for på deres minoritetsbehov (Borevi, 2002: 131-133).

Også i 1990erne blev de indvandrerpolitiske principper taget op til genovervejelse på det statslige målformuleringsniveau. Denne gang var der ikke blot tale om sproglige præciseringer, men en afstandtagen fra eksisterende principper og indførelsen af nye i 1997/1998. Også denne gang var der forud herfor blevet nedsat en statslig udredning i 1994, der skulle fokusere på disse spørgsmål. I direktivet blev der lagt op til en afvejning af, hvor langt man kunne komme med generelle indsatser, og hvilke komplementerede tiltag som eventuelt behøvedes. I foråret 1996 fremlagde udredningen den færdige slutbetænkning (SOU 1996, 55), og efterfølgende – i september 1997 – fremlagde regeringen en proposition (Prop 1997/98, 16). Hovedbudskabet var, at der skulle ske et skifte væk fra indvandringspolitik og en bevægelse i retning af integrationspolitik, hvilket indbefattede et opgør med målrettede minoritetspolitikker til fordel for mangfoldighedspolitikker, der tog afsæt i, at samfundets etniske og kulturelle mangfoldighed skulle være udgangspunktet for den generelle politiks udformning, og at indvandreres behov – såvel som andre gruppers – skulle kunne rummes indenfor den generelle politiks rammer. Der blev dog fremhævet enkelte undtagelser, herunder introduktionsindsatsen overfor nyankomne. Men som hovedregel skulle indvandrerbefolkningen modtage de samme offentlige tilbud som resten af befolkningen. Det blev anset som problematisk at fokusere på indvandrere som en bestemt kategori med kulturspecifikke behov, da det kunne medføre en oplevelse af stigmatisering i indvandrerbefolkningen, hvilket man mente, at den hidtidige indvandrerpolitik havde medvirket til. Dermed blev der på

målformuleringsniveauet gjort op med en multikulturel politik, herunder støtten og stadfæstelsen af indvandrerbefolkningens kulturelle særpræg. Propositionen opnåede bred politisk støtte i Stortinget, og frem til slutningen af 2000erne (2011) blev der ikke fra politisk side stillet spørgsmålstejn ved disse principper: Hverken i den første halvdel af 2000erne, hvor Socialdemokratiet havde regeringsmagten eller i den anden halvdel (fra 2006), hvor en borgerlig regering, ledet af moderaterne, kom til magten (Skr. 2008/09, 24: 6). Gennem årene – og særligt efter 2006 – blev der lagt vægt på vigtigheden af aktiv deltagelse fra indvandrerbefolkningens side, som en forudsætning for en vellykket integration.

Generelt var der i 2000erne en tendens til, at spørgsmålet om indvandrerpolitikens principper på målformuleringsniveauet, som havde stået helt centralt på det statslige målformuleringsniveau gennem 1970erne, 1980erne og 1990erne, ikke var genstand for den store interesse. I stedet kom der mere fokus på indsatsiden og kortsigtede målsætninger, der kunne måles og opgøres (se bl.a. Skr. 2001/02, 129: 121; Skr. 2008/09, 24): De indvandrerpolitiske principper var mere eller mindre de samme som i 1990erne, men de blev operationaliseret og grebet an på en anden måde.

5.5.2 Norge

Udviklingen i indvandrerpolitikens principper i Norge i 1970erne og 1980erne har flere paralleller til de svenske udviklingstræk, skitseret ovenfor. Den norske indvandrerpolitikens principper blev første gang taget op til overvejelse på målformuleringsniveauet i midten af 1970erne (St. Meld 1973-74, 39), hvor bl.a. begreberne 'integration' og 'assimilation' blev stillet op overfor hinanden (Hagelund, 2002: 112; Brochmann & Hagelund, 2010b: 231-233). Det var dog først i en Stortingsmelding - i slutningen af 1970erne (St. Meld 1979-80, 74), at assimileringstilgangen direkte blev fravalgt, og hvor integreringstilgangen – der støttede op om en bevarelse af kulturelle særtræk – blev det fortrukne alternativ (Brochmann & Hagelund, 2010b: 231). Dermed valgte man fra statens side aktivt at understøtte, at indvandrerbefolkningen kunne fastholde en forankring i egen kultur, bl.a. gennem støtte til bevarelse af eget sprog, religion og kultur samt etableringen af egne organisationer (St. Meld 1979-80, 74: 28). Ligesom i Sverige var rationalet, at opretholdelsen af kulturelle særtræk var en forudsætning for en vellykket integration i det norske samfund.

I slutningen af 1980erne blev indvandrerpolitikens principper fra slutningen af 1970erne taget op til overvejelse i en Stortingsmelding (St. Meld 1987-88, 39). De eksisterende indvandrerpolitiske målsætninger – og principper blev heri kritiseret for at være uklare og ved deres fravær af konkrete holdepunkter (St. Meld 1987-88, 39: 47). Det blev besluttet, at principperne skulle videreføres, men at en præcisering var påkrævet, hvilket bl.a. indbefattede en præcisering af, at alle borgere i Norge skulle acceptere samfundets grundlæggende normer og love, herunder værdier om demokrati, ligestilling mellem kønnene etc. (St. Meld 1987-88, 39: 9, 49-50). Endvidere blev der lagt op til, at politikken fortsat – og i højere grad end tidligere - skulle sigte mod opnåelsen af *real* ligestilling mellem indvandrere og nordmænd, hvilket indebar at indvandrere, så

vidt det er muligt, skulle have de samme muligheder, rettigheder og pligter som resten af befolkningen (Haagensen et al, 1990: 59; Hagelund, 2002: 117). For at nå dertil kunne særtiltag, der tog hensyn til indvandrerbefolkningens særlige forudsætninger, være nødvendige at tage i brug. Samtidig blev det også påpeget, at indvandreres behov - så vidt det er muligt - skulle mødes indenfor rammerne af den generelle politik, da for mange særskilte politikker kunne medføre en uheldig fokusering på indvandrere som en problemgruppe og dermed isolere dem fra deltagelse i samfundet på linje med andre (samme problemstilling der blev taget op i Sverige i slutningen af 1990'erne) (Kommunal- og regionaldepartementet, 1998). Der blev ikke direkte taget afstand fra de målsætninger, der blev stadfæstet i slutningen af 1970'erne, men 'valgfrihedsmålsætningen' blev præciseret (St. Meld 1987-88, 39: 10). Det var også i 1980'erne, at sektoransvarsprincippet kom ind billedet, hvilket indbefattede, at det var de enkelte samfund – og sektorområder, herunder kommunerne, som havde ansvaret for den førte indvandrerpolitik og for at tage specifikt højde for indvandrerbefolkningens situation, med henblik på at understøtte opnåelsen af reel ligestilling (St. Meld 1987-88, 39: 49).

I 1997 fremlagde den daværende regering - med Arbejdspartiet i spidsen - en Stortingsmelding (St Meld 1996-97, 17), hvori indvandrerpolitikens principper blev taget op til revurdering. Der blev ikke taget afstand til de eksisterende – som i 1990'ernes Sverige – men principperne fra 1980'erne blev videreudviklet, og ny aspekter blev tilføjet. Der blev ikke lagt skjul på, at 'aktiv deltagelse' blev anset som et afgørende kriterium for en vellykket integration (Brochmann & Hagelund, 2010b). Indvandrerpolitikens målsætninger fik følgende ordlyd: '*Like muligheter, rettigheter og plikter til deltagelse for alle, uansett opprinnelse*' (St. Meld 1996-97, 17). Opnåelse af lighed stod stadig centralt, men 'pligten til aktiv deltagelse' blev fremhævet som afgørende, hvormed principperne blev rangordnet (Hagelund, 2002: 120).

Også i 2003-2004 blev indvandrerpolitikens principper taget op til (gen)overvejelse på målformuleringsniveauet i en Stortingsmelding (St. Meld 2003/2004, 49), hvilket – ligesom i slutningen af 1990'erne – resulterede i en præcisering af de allerede eksisterende principper. Der blev både lagt op til en '*mangfoldighedspolitik*', der skulle kunne rumme alle samtidig med, at der i højere grad end tidligere blev lagt vægt på gensidighed: Indvandrerbefolkningen skulle respektere nogle grundlæggende skikke og normer i Norge samtidig med, at befolkningen skulle vise vilje og evne til at inkludere nye borgere og være åben overfor forskelligheder. Der blev også lagt meget vægt på kønsligestilling, samt at kultur og religion i nogle tilfælde kunne være en barriere for en vellykket integration, herunder at familiesynet og religiøse normer kunne udgøre en barriere for indvandrerkvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet.

I slutningen af 2000'erne blev der også lagt op til principielle drøftelser af indvandrerpolitikken i forbindelse med nedsættelsen af to store statslige udredninger, som begge fremlagde en færdig betænkning i 2011 (NOU 2011, 14; NOU 2011, 07). Den ene - *Bedre integrering* (NOU 2011, 14: 11) - skulle undersøge udfordringer og muligheder i et flerkulturelt Norge og på den baggrund komme

med forslag til inkluderings – og integreringspolitikken. Det andet udvalg - *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid* (NOU 2011, 7) - havde til opgave at analysere den norske velfærdsmodels økonomiske bærekraft og at drøfte mulige tiltag og strategier for at gøre velfærdsstaten og arbejdslivet mere robust til at tackle ind – og udvandring. I skrivende stund har de ikke udmøntet sig i udarbejdelsen af nogle egentlige Stortingsmeldinger fra politisk hold.

Igennem 2000erne ser vi også i Norge, at der i højere grad kommer fokus på brugen af konkrete handleplaner, indeholdende konkrete målbare målsætninger og en opfølgning herpå (se bl.a. Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007) Vi ser ligeledes, hvordan indvandrerpolitikken og de indvandrerpolitiske debatter i 2000erne blev mere konkrete og i højere grad orienterede sig mod de konkrete virkemidler (Brochmann & Hagelund, 2010b).

5.5.3 Danmark

I 1970ernes og 1980ernes Danmark var der ikke megen fokus på indvandrerpolitiske principper og målsætninger, og fra politisk hold var man generelt tilbageholdende med at få formuleret en samlet indvandrerpolitik. Det dominerende princip var, at indvandrere så vidt muligt skulle integreres ind i de eksisterende velfærdsordninger, og man var fra statens side ikke – som i Norge og Sverige - optaget af at understøtte bevarelsen af kulturelle rødder og skikke (Jørgensen, 2006a). I forbindelse med nogle politiske debatter i folketinget, bl.a. med afsæt i kortfattede redegørelser, blev nogle problemstillinger desangående dog taget op (Holm, 2007; Jørgensen, 2006a). Bl.a. om hvorvidt indvandrerbefolkningens problemstillinger skulle håndteres i regi af det eksisterende velfærdssystem, eller om indsatsen overfor indvandrere skulle udskilles som et særskilt område, med egen lovgivning og institutioner (Jønsson & Petersen, 2010:148). Der var politisk flertal for, at det eksisterende system skulle være det styrende, hvilket de fleste partier – bortset fra Venstrefløjen – var fortalere for. Der blev lagt vægt på ligestilling i forhold til rettigheder og pligter, hvormed der blev lagt op til formel og ikke reel lighed, som i de to nabolande (Holm, 2007: 158). 'Problemerne' skulle løses indenfor det eksisterende system, hvilket blev stadfæstet i forbindelse med, at den nytiltrådte firkløverregering redegjorde for sin indvandrerpolitik i 1983 (Redegørelse af 12.4.1983 om Indvandrerpolitikken, R 12).

I modsætning til i Norge og Sverige, hvor der var bred konsensus om indvandrerpolitikken, var dette ikke tilfældet i Danmark. Venstrefløjen (Venstresocialisterne og Socialistisk Folkeparti) gik, som de eneste i 1970erne, ind for at få formuleret en specifik indvandrerpolitik, indeholdende elementer af positiv særbehandling, og det var også disse partier, der fremlagde forslag til Folketingsbeslutninger om en langsigtet indvandringspolitik, med henblik på at forbedre levevilkårene for datidens indvandrerbefolkning (Jørgensen, 2006a: 99; Jønsson & Petersen, 2010: 150-151).

Det indvandrerpolitiske spørgsmål fyldte ikke meget på nationale politiske dagsorden³⁵ fra 1983 til 1989. Det gjorde derimod spørgsmålet om udlændingepolitikken. I slutningen af 1980erne (1989) begyndte Socialdemokratiet imidlertid at presse på for at få den daværende borgerlige regering til at sætte mere aktivt ind i forhold til at understøtte indvandrerbefolkningens etablering i samfundet, og partiet fremsatte en række konkrete beslutningsforslag (B 11 den 17. november 1989; Jønsson & Petersen, 2010: 169). Det medførte dog ikke nogen mærkbare ændringer og i starten af 1990erne var 'ligebehandlingsstrategien' fortsat det dominerende princip.

Som følge af, at der kom en ny regering til magten i 1993 med Socialdemokratiet i spidsen, kom der også mere fokus på at få formuleret en samlet indvandrerpolitik, og en række konkrete tiltag blev igangsat. Allerede i 1993 fremlagde regeringen en handleplan på det integrationspolitiske område, og i 1998 blev nye principper stadfæstet i forbindelse med lanceringen af Danmarks første integrationslov (Lov nr. 474 af 1. juli 1998). Disse lagde i høj grad vægt på vigtigheden af aktiv deltagelse, herunder selvforsørgelse og nyankomnes muligheder for deltagelse i samfundet på lige fod med andre borgere. Der var ikke meget fokus på kulturelle spørgsmål (se også Regeringen, 2000: 7). Nogle af disse principper gik igen efter 2001, hvor en ny borgerlig regering kom til magten, med Dansk Folkeparti som parlamentarisk grundlag, da regeringsskiftet både repræsenterede en stadfæstelse af og intensivering af den eksisterende linje samt mærkbare brud (Jønsson & Petersen, 2010: 197; Jørgensen, 2006b). Betoningen af selvforsørgelse kom til at stå stadig mere centralt, og der var tale om en markant skærpelse af retorikken – særligt i forhold til kulturelle og/eller religiøse spørgsmål (Regeringen, 2002a; Regeringen, 2003).

Det kommer bl.a. til udtryk i 2003, hvor Ministergruppen om bedre integration lancerer handlingsplanen *'Regeringens vision og strategier for bedre integration'*. Heri blev de principper, som indvandrerpolitikken skulle basere sig på, oplistet: 1) *Vi skal give plads for forskelligheden og lære at drage fordel af den*, 2) *Vi skal gøre op med klientgørelsen og vise respekt ved at stille krav*, 3) *Vi skal gøre op med konsekvensløsheden i alle dens former* og 4) *Vi skal ikke undskylde undertrykkende familiemønstre med "kultur"* (Regeringen, 2003: 4).

Fortsat er der derfor tale om en balancegang, mellem krav til den enkelte på den ene side og respekt for kulturel forskellighed på den anden. Det synes dog at skinne igennem, at kulturel mangfoldighed langt fra blev betragtet som et ubetinget gode for det danske samfund. Og der lægges da heller ikke skjul på, at det er de indvandrere, der vælger at bosætte sig i Danmark, der skal tilpasse sig det danske samfund og respektere det (Regeringen, 2003: 4). Som følge af regeringsskiftet i efteråret 2011 skete der ikke et direkte opgør med de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet.

³⁵ Det er derimod en problemstilling, der fylder meget i en række kommuner, bl.a. i Ishøj, hvor andelen af bosiddende personer med indvandrerbaggrund var stor (Holm, 2007: 169).

Gennem 2000erne kom der – ligesom i Norge og Sverige – i stigende grad fokus på målbare målsætninger og opfyldelsen heraf (se bl.a. Regeringen, 2003).

5.5.4 Forklaringskraften?

I 1970erne og 1980erne er der flere sammenfald mellem de indvandrerpolitiske principper i Norge og Sverige, mens Danmark i hele perioden mere kører sit eget løb. I både Norge og Sverige blev der stadfæstet gruppeorienterede principper tilbage i 1970erne, der betonedede opretholdelse af kulturelle rødder som en forudsætning for en vellykket integration og ikke som en barriere herfor. At dette stod så centralt i begge lande, kan måske henføres til, at de havde en fortid i den første halvdel af 1900 tallet, hvor de havde benyttet assimilatoriske politikker til at undertrykke oprindelige folks særtræk (samernes etc.).

Betoningen af gruppeorienterede politikker bevægede begge lande sig dog gradvist væk fra i 1980erne og 1990erne, men på forskellige måder: Udviklingen i Sverige var i højere grad karakteriseret ved brud – særligt i 1990erne – mens udviklingen i Norge mere bar præg af en glidende overgang. I Danmark, derimod, var det fremherskende princip i 1970erne og 1980erne det såkaldte 'ligebehandlingsprincip', hvormed der herskede en tilbageholdenhed overfor at formulere en egentlig indvandrerpolitik. Fra 1990erne og gennem 2000erne blev det derimod i høj grad betonet, at indvandrerbefolkningen var en særlig befolkningsgruppe, hvorfor det blev anset som nødvendigt at tage målrettede politikker i brug.

Spørgsmålet er, om den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken er en afspejling af udviklingen i de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet? I diskussionen heraf kan der sondres mellem udviklingstrækkene indenfor landene og den overordnede bevægelse mod konvergens.

På nogle fronter er udviklingen omkring de indvandrerpolitiske principper vigtig at tage i betragtning i forhold til at forstå, hvorfor den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken udviklede sig, som den gjorde, men der er også en række undtagelser. Således vidnede ovenstående gennemgang om, hvordan de indvandrerpolitiske principper blev stadfæstet på forskellige tidspunkter i de tre lande: Sverige var først ude i midten af 1970erne, Norge fulgte forholdsvis hurtigt trop, mens Danmark i en årrække – frem til starten af 1990erne – var mere tilbageholdende. Særligt i Danmark i starten af 1990erne kan der derfor spores et tidsmæssigt sammenfald mellem, hvornår der kom fokus på at få formuleret nogle indvandrerpolitiske principper, og hvordan der blevet taget indvandrerpolitiske virkemidler i brug på det statslige policy niveau, herunder i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Det skete i starten af 1990erne – nogenlunde samtidig med, at aktivlinjen gjorde sit indtog i den danske arbejdsmarkedspolitik. Og, som nævnt, var Sverige betydeligt tidligere ude med at lancere statslige indsatser. Norge passer dog ikke helt ind her, da det på den ene side, på et tidligt

tidspunkt, stadfæstede nogle indvandrerpolitiske principper og på den anden side – sammenlignet med Sverige - var noget mere tilbageholdende med at lancere målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser gennem 1980erne.

Ovenstående gennemgang vidner samtidig om, at når perioden betragtes i sin helhed, er de indvandrerpolitiske principper ikke blevet mere ens gennem årene, nærmere mere forskellige. Det er særligt tilfældet i forhold til betoningen af kultur og af, hvorvidt der skal tages målrettede indsatser i brug. Her er Danmark blevet mere åben på det principielle niveau, mens det modsatte var tilfældet i Sverige. Og generelt synes der at være stor forskel på, hvordan indvandrerpolitikens principper italesættes på det statslige målformuleringsniveau – særligt fra 2001 til 2011. Det hænger ikke sammen med, at landene – også gennem 2000erne - i forhold til nogle dele af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, har bevæget sig i retning af konvergens. Der er dog nogle undtagelser herfra, da vigtigheden af 'aktiv deltagelse' i alle samfundets sfærer, som en forudsætning for en vellykket integration, i stigende grad er blevet betonet som afgørende i alle tre lande gennem årene – særligt i 2000erne. Og i alle tre lande har 'ligestilling' figureret som det afgørende endemål. Når det gælder ligestilling i forhold til deltagelse, har der i alle tre lande været fokus på den reelle, mens der på andre fronter mere er blevet lagt vægt på formel ligestilling i Danmark. I alle lande er der endvidere i stigende grad kommet fokus på målbare målsætninger og målopfyldelse, frem for en formulering af langsigtede indvandrerpolitiske principper.

Udover at de indvandrerpolitiske principper ikke er blevet mere ensartede, kan der også stilles spørgsmålstejn ved, om der nødvendigvis er et sammenfald mellem det retoriske principielle niveau og policy praksis niveauet jf. Dahlström (2004). Som nævnt var det Dahlströms (2004) pointe i forhold til Sverige, at det ikke var tilfældet, hvilket bl.a. blev henført til, at de indvandrerpolitiske indsatser blev indført forud for - eller samtidig med – at de indvandrerpolitiske principper blev stadfæstet på målformuleringsniveauet, i midten af 1970erne. Denne forklaring på en mulig diskrepans kan dog ikke umiddelbart henføres til Danmark, da de to niveauer her mere har fulgt af. For Danmarks vedkommende er der måske nærmere tale om, at principper på målformuleringsniveauet ikke nødvendigvis er altdominerende, samt at de kan være vage og gradbøjede på mange måder. Endelig kan diskrepansen måske også henføres til Dahlströms (2004) anden pointe om, at forskellige forandringsdynamikker er styrende for henholdsvis indvandrerpolitikens principper på målformuleringsniveauet og for udviklingen på det statslige policy niveau. Retorikken, såvel som den førte politik, er afhængig af at blive opfattet som legitim af omgivelserne, men der er forskel på, hvordan man har forsøgt at opnå den. Således har retorikken været genstand for opmærksomhed i den offentlige debat, ud fra et kriterium om, at den skal være så legitim som mulig, mens politikkerne på policy niveauet er blevet evalueret i regi af embedsmandsværket, hvor der primært har været fokus på de indvandrerpolitiske programmers effektivitet.

5.6 Hvorfor statslig policy læring?

Ovenstående gennemgang af alternative forklaringstyper understøttede de fremførte argumenter om, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem de socioøkonomiske omgivelser, det politiske klima, arbejdsmarkedspolitikken institutionelle rammevilkår og indvandrerpolitikken overordnede principper på den ene side og det statslige policy niveau på den anden. Samtidig var der også flere eksempler på, at de statslige udviklingstræk ikke kan forstås uafhængigt heraf. Således var der også nogle bemærkelsesværdige sammenfald mellem de statslige udviklingstræk og bl.a. udviklingen i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Vi har da heller ikke at gøre med forklaringer, der står i modstrid til et statsligt perspektiv på policy læring, men forklaringer der belyser andre sider. Det forhold, at der i en større eller mindre grad er blevet gjort brug af aktive arbejdsmarkedspolitikker overfor arbejdsløse generelt står da heller ikke i modsætning til betydningen af statslig policy læring, hvilket jeg vender tilbage til i kapitel 12. Men hvorfor er antagelsen, at særligt statslig policy læring har en stor forklaringskraft på dette område? I kapitel 1.3 blev der kort argumenteret herfor, og det vil blive udfoldet nærmere nedenfor.

Rationalet er først og fremmest, at det at undre sig, puzzle og bedrive policy læring er en overset pointe i størstedelen af den eksisterende litteratur vedrørende indvandrere – og indvandringspolitik (dog er der nogle undtagelser, hvilket kort omtales nedenfor). I stedet har det meste af litteraturen interesseret sig for det overordnede niveau – diskurserne, det politiske klima etc. – hvormed det er blevet overset, hvad indvandrerpolitisk historisk og aktuelt også er et spørgsmål om - at håndtere en ny udfordring, ved at forsøge sig frem (jf. Dahlström, 2004).

Valget af et statscentreret perspektiv på policy læring beror endvidere på antagelser om, at de bagvedliggende drivkræfter varierer fra politikområde til politikområde: Med den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken har vi at gøre med et område, hvor der blandt de politiske partier - på tværs af politiske skillelinjer - igennem årene har hersket enighed om, at det at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet er helt afgørende. Dermed er forventningen, at symbolpolitik og hensynet til vælgernes præferencer og stemmemaksimering ikke har betydet så meget for politikudviklingen indenfor dette specifikke område, sammenlignet med andre indvandrerpolitiske områder, som når det f.eks. gælder spørgsmålet om retten til offentligt at bære kulturelle symboler, støtte til modersmålsundervisning etc. Endvidere er det nærliggende at forestille sig, at statsapparatets karakter og embedsmændenes ansættelsesforhold i de skandinaviske lande har været med til at understøtte og fremme betydningen af statslig policy læring: Således har vi i alle tre lande at gøre med et veludbygget statsapparat, hvor indenfor læringskapaciteten må formodes at være stor (Skocpol et al, 1988). Hertil kommer embedsværkets loyalitet: Hvor embedsværket i nogle lande er mere loyale overfor politikerne, som f.eks. tilfældet er i Storbritannien, så er de i andre lande mere loyale overfor staten, hvilket er tilfældet i de skandinaviske lande (se bl.a. Dahlström, 2006; 2009: 220). På baggrund heraf er rationalet, at embedsmænd, der agerer indenfor statsstrukturer, og hvor de er loyale overfor staten, vil have '...

the structure of the system, their position in the state apparatus, in mind when they give advice' frem for en politisk logik forstået som '*... the outcome of the next election and thereby consider the attitudes of voters and the impact of important interest groups'* (Dahlström, 2009: 220; se også Weir & Skocpol, 1985).

I en skandinavisk kontekst kan der således argumenteres for, at ansættelsesforholdene gør, at 'politikere kommer og går - mens embedsmændene består'. Hugh Heclo (1974) peger bl.a. også på, hvordan embedsmændenes selvstændige betydning og brugen af komiteer i Sverige adskilte sig betydeligt fra situationen i Storbritannien, da den moderne social politik blev etableret. De svenske embedsmænd indgik som en naturlig og vigtig del af den svenske Rigsdag.

Endelig beror valget af dette perspektiv på antagelser om betydningen af transnationale læringsmekanismer. Den eksisterende litteratur indeholder flere indikationer på, at transnational policy læring, inspiration og samarbejde på tværs af de Skandinaviske lande har haft stor betydning for politikudviklingen gennem det 20. århundrede. Særligt er det velbelyst, at den transnationale policy læring havde stor betydning for etableringen og grundlæggelsen af socialpolitikken i de nordiske lande, i den første halvdel af det 20 århundrede (Kettunen & Petersen (red.), 2011; Petersen, 2006; se også Lundqvist & Petersen, 2010). Klaus Petersen (2006) argumenterer bl.a. for, hvordan udformningen af socialpolitikken i perioden fra 1919-1955 langt hen af vejen blev til som et resultat af transnational samarbejde, vidensdeling og læring og hvordan. '*... Nordic social policy cooperation was important for the construction of the Nordic Model of welfare – as a rhetorical figure as well as a reality'* (Petersen, 2006: 74-79). Betydningen heraf er blevet henført til ensartede velfærdsstatslige karakteristika og en lang historisk tradition for samarbejde (se bl.a. Kettunen & Petersen (red.), 2011). Rose (1993: 98-103) opstiller også en række faktorer og betingelser, der kan være med til at facilitere transnational læring, herunder bl.a. geografisk nærhed, ideologisk ensartethed samt ensartethed i de økonomiske ressourcer. Sammenholdes disse med betingelserne i de skandinaviske lande, synes de umiddelbart at være optimale (Petersen, 2011: 51),

Men fandt dette samarbejde og disse mekanismer også sted på det indvandrerpolitiske område? I den eksisterende litteratur er der enkelte indikationer på betydningen heraf i forbindelse med indvandrerpolitikens grundlæggelse i 1970'erne: Sverige er blevet fremhævet som landet, der agerede som et 'flagskib' for nabolandene og som følge af, at lande mødte indvandningsfænomenet på et noget tidligere tidspunkt, fik landet '*... en rolle som både erfaringskilde og ideologileverandør for nabolandene'* (Brochmann & Hagelund, 2010c: 310-311). Tilbage i 1975 fremhævede Sverige tilmed sig selv som et foregangsland på det indvandrerpolitiske område (Borevi, 2010: 65). Det var særligt de norske myndigheder, der lod sig inspirere af Sveriges flerkulturelle indvandrerpolitiske principper, da de selv skulle til at formulere det norske udgangspunkt, i slutningen af 1970'erne (Brochmann & Hagelund, 2010c: 327-329). De svenske indvandrerpolitiske formuleringer genfindes næsten ordret i en norsk Stortingsmelding fra

slutningen af 1970erne. Også i Stortingsmeldingens opbygning, bl.a. i gennemgangen af de enkelte indvandrerpolitiske sektorområder, er der flere lighedstræk at spore til de svenske indvandrerpolitiske propositioner (St. Meld 1979-80, 74; se også Brochmann & Hagelund, 2010c: 231-236). Det er dog primært 1970erne, der har været genstand for interesse (og tilmed begrænset) i den eksisterende litteratur (Brochmann & Hagelund, 2010c: 352-353). Endvidere er eksistensen af transnational policy læring på det indvandrerpolitiske område, i en skandinavisk kontekst, kun blevet undersøgt ud fra nogle overordnede betragtninger, og det er ikke blevet undersøgt nærmere, om disse mekanismer har gjort sig gældende i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken.

Kapitel 6: Den teoretiske analyseramme

Policy læringsteorien spænder over en række analytiske og teoretiske perspektiver – fra rationelle til mere socialkonstruktivistiske - der på forskellig vis betoner betydningen af læring som drivkraft for policy udvikling/forandring (se bl.a. Hall, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Rose, 1991; Bennett & Howlett, 1992; Levy, 1994; Stone, 1999; May, 1992: Etheredge, 1981). Afsættet for den teoretiske analyseramme i denne afhandling er Hugh Heclo's perspektiv på policy læring, som blev lanceret tilbage i 1970erne i hans komparative studie af den moderne socialpolitik etablering og udvikling i Sverige og Storbritannien - *'Modern social politics in Britain and Sweden'* (Heclo, 1974). Herudover inddrages der også indsigter fra andre dele af policy læringslitteraturen (bl.a. Rose, 1991).

I dette efterhånden klassiske værk analyserede Heclo (1974) de politiske drivkræfter, der lå til grund for fremvæksten og udviklingen af arbejdsløshedsforsikringssystemet, alderdomspensionerne og tjenestemandspensionerne i Sverige og Storbritannien i det 20 århundrede. Hovedkonklusionen var, at udviklingstrækkene ikke alene kunne henføres til magtudøvelse og interessevaretagelse (*powering*), da også policy læring (*political learning*) udgjorde en vigtig drivkraft og havde betydning for, at centrale socialpolitiske programmer fik den udformning som de gjorde, hvilket han formulerede på følgende måde:

'Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do.... Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf' (Heclo, 1974; 305).

Heclo gjorde både op med datidens gængse funktionalistiske og konfliktorienterede forklaringer, som var dominerende indenfor politologien. og som ikke interesserede sig meget for politikens indhold samt brugen af den stringente variabelorienterede analysetilgang, der ikke formåede at tage højde for det kontekstuelle og situationsspecifikke. Endvidere gjorde han meget ud af at understrege, at policy læring som forklaring ikke kunne stå alene:

'Any learning interpretation would only replace one form of myopia with another if it suggested that enactment of social policy has been solely a matter of information and analysis and has nothing to do with power. Each without the other has been inconsequential for policy' (Heclo, 1974: 311).

Heclo's studie hverken kan eller skal læses som et bud på en teoretisk analyseramme, men derimod som et empirisk studie og en række teoretiske argumenter for, hvorfor vi (også) er nødt til at interessere os for 'puzzling' og ikke kun 'powering'.

I eftertiden er der blevet lagt forskellige tolkninger ned over Heclo's teoretiske betragtninger: Udoer at hans studie er blevet fremhævet som en klassiker indenfor policy læringstraditionen, er det også blevet udpeget som et af de første studier, der formåede at demonstrere ideers betydning for politikforandring (se bl.a. Hemerijck, 2009) samt som en klassiker indenfor den historisk institutionelle tradition³⁶ (se bl.a. Steinmo, 2008).

Nedenfor præsenteres Heclo's (1974) perspektiv nærmere. Herefter følger en diskussion af, hvordan perspektivet omsættes til en egentlig teoretisk analyseramme, til brug i de empiriske analyser. Sidstnævnte er en udfordring, da policy læring som analytisk begreb er svært at efterprøve empirisk og ikke mindst at operationalisere (Levy, 1994: 280; se også Bennett & Howlett, 1992; se også Amenta et al (1987) for en specifik kritik af Heclo). Det skal også ses i sammenhæng med, at policy læring – ifølge Heclo (1974: 308) - har flere fremtrædelsesformer: Bl.a. peger han på betydningen af stræbsomme enkeltpersoner indenfor og udenfor staten– de såkaldte middlemen (*eksperter, medlemmer af interesseorganisationer etc.*) – som med afsæt i viden og erfaringer formåede at få indflydelse på tilblivelsen af den moderne socialpolitik. En anden fremtrædelsesform er organisatorisk læring og endelig policy læring som *'the impact of previous policy itself'* (Heclo, 1974: 308), dvs. læring gennem feedback med afsæt i overvejelser om eksisterende tiltag. Heclo (1974) fremhæver selv sidstnævnte fremtrædelsesform som den gennemgående, og det er også den, som forfølges nærmere i denne afhandling, jf. valget af et statscentreret perspektiv på policy læring.

6.1 Det valgte perspektiv

Ifølge Heclo (1974) er der tale om policy læring, når beslutningstagere (politikere, embedsmænd etc.) ændrer deres kognitive forståelse(r) med udgangspunkt i erfaringer og ny viden og som følge heraf ændrer adfærd og retning.

'In its most general sense, learning can be taken to mean a relatively enduring alteration in behavior that result from experience; usually this alteration is conceptualized as a change in response made in reaction to some perceived stimulus' (Heclo, 1974: 306).

I og med at policy læring henføres til erfaringsdragning, er det den kognitive erkendelsesmæssige dimension, herunder tænkning og erfaring, der står centralt. Betegnelsen 'kognitiv' refererer til de processer, som foregår i hjernen (tænkning, erfaring), og som oftest er tilgængelige for personens bevidste bearbejdning. Dermed er det erfaringer og/eller ny viden som er udslagsgivende for, at der finder policy udvikling og/eller forandring sted og ikke hensynet til vælgernes præferencer, politiske magtkonstellationer, interessevaretagelse eller dominerende problemforståelser.

³⁶ Hvilket henføres til Heclo's (1974) ræsonnementer om, at 'policy output' ikke blot skulle ses som en afhængig variabel, men også som en uafhængig, der kan virke ind på fremtidige policy-udformninger (Heclo, 1974: 315).

Der er forskel på at anlægge et policy læringsperspektiv og at anlægge et *statsligt* perspektiv på policy læring. Med 'statslig' refereres der i denne sammenhæng til et bestemt statscentreret blik på staten.

Er staten en afspejling af samfundets dominerende klasseforhold, konkurrerende interesser og/eller de socioøkonomiske omstændigheder? Eller er staten en uafhængig og selvstændig institution, som kan foretage beslutninger uafhængigt af samfundsniveauet? Det er klassiske spørgsmål indenfor sociologien og politologien, der kan føres tilbage til Karl Marx og Marx Weber, og som også deler policy læringslitteraturen: I hvilket regi finder policy læringen sted? Bag statens lukkede mure eller ude i samfundet? Her kan der sondres mellem de mere pluralistiske (amerikanske) udlægninger af policy læringsteorien, som anser staten som mere eller mindre neutral (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), og mere statscentrerede perspektiver, som sammenkæder policy læring og statens administrative kapacitet og anser staten som værende afskåret fra det omgivende samfund, bl.a. pga. stor selvstændig statskapacitet, hvor indenfor der kan tænkes, viden kan indsamles, embedsmænd kan drage erfaringer etc.

Det statscentrerede perspektiv gjorde for alvor sin entre i 1980'erne, hvor det bl.a. repræsenterede et modspil til pluralismen og strukturfunktionalismen, som var dominerende indenfor politologien i 1950'erne og 1960'erne, og som anså staten som en neutral arena. I dette opgør blev Heclo's komparative studie fremhævet som et tydeligt eksempel på, hvordan staten kan agere som en selvstændig og uafhængig aktør, hvormed det blev placeret i kategorien af såkaldte '*Bringing the State Back In*' – statscentrerede perspektiver (Evans et al, 1985a; Skocpol, 1985: 11; Skocpol et al, 1988). Heclo selv havde imidlertid både interesse for aktørerne indenfor – såvel som udenfor staten (Heclo, 1974: 318-319)³⁷.

Afsættet for de statscentrerede perspektiver er Max Webers syn på staten, som i modsætning til bl.a. pluralistiske og marxistiske definitioner, ser staten og det politiske niveau som mere eller mindre adskilt fra civilsamfundet og ikke blot som en afspejling af samfundets konkurrerende interesser eller dominerende klasseforhold. Rueschemeyer & Evans (1985: 46-47), som var nogle af de første til at argumentere for frugtbarheden af et statscentreret perspektiv, tager afsæt i følgende forståelse af staten: '*Our working definition of the state is essentially a Weberian one: We consider the state to be a set organizations invested with the authority to make binding decisions for people and organizations juridically located in a particular territory and to implement these decisions using, if necessary, force. We have not chosen this definition because we see the state as a simple bureaucracy. On the contrary, precisely because we see the state as simultaneously expressing several contradictory tendencies, we adopt a definition that does not prejudge the way in which these tensions will be resolved in a given historical situation*'.

³⁷ Men det var mere på det overordnede plan bl.a. i forhold til at få sat emner på dagsordenen, mens det var embedsmandsapparatet som gennemgående havde indflydelse på den konkrete konstruering af de nye sociale teknologier (Heclo, 1974: 309).

Dermed betragtes staten som en særskilt institution med særlige beføjelser, bl.a. til at udøve vold, varetage og benytte samfundets ressourcer etc. Det er ikke ensbetydende med, at staten agerer uafhængigt af politiske beslutninger. Men staten kan ikke reduceres til et 'politisk system' – den er mere end det (Kjær et al, 2002: 11). Staten er ikke helt uafhængig af samfundsniveauet, men heller ikke en direkte afspejling heraf. Nærmere er staten omgivet af et 'filter', der kan være mere eller mindre tilsluttet. Hertil er det vigtigt at nævne, at statscentrede perspektiver kan være mere eller mindre firkantede i deres syn på statens autonomi.

Ifølge Theda Skocpol kan følgende særtræk ved en stat bl.a. fremhæves:

'The modern state, she believes, represents an autonomous institution, one that possesses a force and energy all its own. It consists of a variety of specific organizations and actors, including the legislature and legislators, the administrative bodies of government, and, in certain historical circumstances, royal authority. Adopting one of Weber's most crucial insights, she has come to believe that the state, like other institutions, can take on a life on its own, and actually direct the energies and decisions of society' (Orum & Dale, 2009: 55).

I denne afhandling betragter jeg staten som en organisatorisk enhed *'... through which official collectivities may pursue distinctive goals, realizing them more or less effectively given the available state resources in relation to social settings'* (Skocpol, 1985: 28) og ikke som et mere abstrakt makrofænomen, *'... that influence the meanings and methods for all groups and classes in society'* (Skocpol, 1985: 28). Endvidere betragtes staten som en enhedsaktør velvidende, at politikere og embedsmænd ikke nødvendigvis er enige, og at staten består af mange – og potentielt modstridende – organisatoriske enheder (Thomsen, 2010: 129-135).

Det statscentrede perspektiv rummer mange forskellige typer af problemstillinger (se bl.a. Kjær et al, 2002). I denne sammenhæng er der fokus på betydningen af den statslige kapacitet, herunder statens organisatoriske og finansielle egenskaber (Thomsen, 2010: 129-135) for tilstedeværelsen og/eller fraværet af statslig policy læring. Afsættet er, at tilstedeværelsen af statslig policy læring forudsætter statskapacitet – administrativ såvel som finansiell - samt et loyalt og kvalificeret embedsværk (se bl.a. Amenta et al, 1987), hvilket Heclø (1974) (dog noget implicit) illustrerede betydningen af. Ifølge Skocpol (1985) var det således forskellen på den statslige administrative kapacitet, som lå til grund for Heclø's (1974) konklusioner om, at graden af policy læring var større i Sverige end i Storbritannien:

'Heclø's evidence also reveals that the autonomous bureaucratic shaping of social policy has been greater in Sweden than in Britain, for Sweden's premodern centralized bureaucratic state was, from the start of industrialization and before the full liberalization and democratization of national

politics, in a position to take the initiative in diagnosing social problems and proposing universalistic solutions for administering to them' (Skocpol, 1985: 12).

Som følge af bureaukratiets udbyggede karakter i Sverige, som ikke havde sit sidestykke i Storbritannien, kunne det svenske embedsmandsapparat presse ændringer igennem, uafhængigt af pres fra samfundsniveauet³⁸. Hvorfor det var muligt, kan både henføres til embedsapparatets tilgang til viden og ekspertise samt dets gennemgående og vedvarende indflydelse. Selv stærke og velfunderede interesser kan være i tvivl om, hvad der bør gøres, og det at repræsentere stærke velfunderede interesser er ikke nødvendigvis det stærkeste våben - besiddelse af information og analytisk kapacitet kan være helt afgørende. Bureaukratiet i store udbyggede stater har således mulighed for at trække på administrative ressourcer som f.eks. information, analyser og ekspertise (Skocpol, 1985: 12). Staten kan selv agere som en central igangsætter af viden og ikke blot en forbruger heraf, ud fra et rationale om, at *'state action creates demands for knowledge about the social processes and structures that state interventions seek to affect'* (Evans et al, 1985b: 357). I forlængelse heraf peges det på, hvordan efterspørgslen efter general teoretisk viden og information om specifikke sociale og økonomiske betingelser er steget dramatisk som følge af statens stigende udbyggede karakter (Skocpol, 1985b: 357). Heclø demonstrerer endvidere, hvordan det i høj grad var de statslige embedsmænd, der orienterede sig internationalt, og som var med til at facilitere transnational læring.

Sammenkædningen af policy læring og statskapacitet kommer endvidere til udtryk ved Heclø's påpegninger af, at det var det anonyme embedsværk, som udgjorde den mest stabile og gennemgående gruppe af aktører, der var involveret i den moderne socialpolitik's etablering og udvikling:

'If policy is understood not simply as intended action but as what actually occurs consequent to intentions, then the place of civil servants in the development of modern social policy has been crucial. Forced to choose one group among all the separate political factors as most consistently important (though there is no good reason to force choices in this way), the bureaucracies of Britain and Sweden loom predominant in the policies studied' (Heclø, 1974: 301).

Grunden til at netop embedsværket fremhæves som afgørende er, at de gennemgående i både Storbritannien og Sverige øvede markant indflydelse og lavede vigtige bidrag til socialpolitikens udvikling - tilmed en større indflydelse end politiske partier og interessegrupper. Socioøkonomiske omstændigheder, særligt kriser, var kun få gange – sporadisk - med til at stimulere en efterspørgsel efter nye tiltag fra de politiske partiers og interessegruppernes side: *'Social policy*

³⁸ I bogens afsluttende kapitel, hvor perspektiverne på policy læring fremlægges, placeres betydningen af embedsmandsapparatet som en type af forklaring og 'political learning' som en anden type af forklaring (Heclø, 1974: 301-322). I hans samlede argumentation er denne sondring i relation til policy læring dog noget uklar.

has most frequently evolved as a corrective less to social conditions as such and more to the perceived failings of previous policy' (Heclo, 1974: 303).

I stedet var det embedsværket, som med afsæt i problemer med eksisterende policies, gennem brug af administrative ressourcer, information og ekspertise, bidrog til at italesætte behov for nye policy udformninger, hvormed embedsværkets opfattelse af og fornemmelse for foranderlige omgivelser, eksisterende politikker og evne til at iagttage generelle behov i samfundet udgjorde en vigtig drivkraft (Skocpol, 1985a: 11-12; Jensen, 2000).

Det forhold, at der anlægges et statscentreret perspektiv, betyder ikke, at f.eks. interesseorganisationer og eksperter har været uden betydning, men det anlagte perspektiv indbefatter, at indflydelsen fra disse grupper analyseres ud fra et statsligt perspektiv: Derfor vil jeg sondre mellem de aktører, der 'efterspørger' nye input og læring og har mulighed for at materialisere denne viden – hvilket ofte vil være embedsapparatet i regi af staten, men også potentielt politikere i regeringen – og dem, der besidder viden og ideer - 'udbyderne' – dvs. de aktører udenfor staten, herunder f.eks. interesseorganisationer, forskere etc., som prøver at gøre deres indflydelse gældende.

Endvidere er det ikke nødvendigvis sådan, at det er de regeringsbærende partier, der udøver magt, og embedsmændene der 'puzzler'. Begge kan i princippet undre sig og sætte gang i policy læringsprocesser, hvilket også vil fremgå af de empiriske analyser. Og i samfund som de skandinaviske er det da også regeringen – den udøvende magt – der (til en vis grad) har magten over staten. Derimod vil der ikke være fokus på de øvrige politiske partier, herunder hvad de skulle lære.

Statslig policy læring kan komme til udtryk på flere måder, herunder at det fra statens side, indbefattet embedsværket, udtænkes og udformes politikker - at der fra statens side efterspørges ny viden. Den kan også finde sted i regi af kommissioner, arbejdsgrupper, ved igangsættelsen af forskellige tiltag, rekvirering af viden udefra etc. Og den kan også komme til udtryk ved, at der fra statens side igangsættes forsøgsprojekter, som udvikles lokalt. Det afgørende i denne sammenhæng er, om tiltagene er igangsat fra statslig side og også bliver benyttet i dette regi. Policy læringen, herunder erfaringsdragningen, vil derfor ikke nødvendigvis fysisk finde sted indenfor staten, men staten skal være involveret f.eks. gennem økonomisk støtte. Når der refereres til 'regi af staten' er det også vigtigt at understrege, at det kan være alt fra de overordnede ministerier til styrelser etc. - højt såvel som mindre højt placerede embedsmænd.

I og med at Heclo's perspektiv tolkes i et statscentreret perspektiv, sker der en afgrænsning til de mere samfundsorienterede og pluralistiske perspektiver, repræsenteret af bl.a. Sabatier & Jenkins-Smith (1993), som i højere grad åbner op for en mangfoldighed af aktører, der 'udbyder' ny viden – indenfor såvel som udenfor det formelle politiske system. Et andet perspektiv, den teoretiske

analyseramme afgrænser sig fra, er Peter Halls (1993) perspektiv om policy paradigmer, som både betoner små justeringer indenfor staten, foranlediget af embedsmænds policy læring, og større forandringer foranlediget af samfundsniveauet, herunder et samspil mellem 'powering' og 'puzzling'.

6.1.2 De bagvedliggende rationaler

Er beslutninger, der er taget med afsæt i policy læring i regi af staten, mere rationelle end f.eks. beslutninger, der tager afsæt i mere magtpolitiske rationaler og vil statsautonome beslutninger i højere grad være i stand til at iagttage generelle behov i samfundet? (Skocpol, 1985: 14-15). Spørgsmålet om rationalitet fremstår generelt meget uklart i policy læringslitteraturen og særligt hos Heclo (1974). Med henblik på at skabe klarhed på den front, er det vigtigt at sondre mellem 1) Normativ rationalitet, 2) Rationalitet som et grundlæggende videnskabsteoretisk afsæt og 3) Rationalitet som ét handlerationale blandt flere.

Dele af policy læringslitteraturen har et eksplicit normativt perspektiv, hvor policy læring er ensbetydende med at blive 'smartere', fremskridt og at foretage optimale beslutninger (Toens & Landwehr, 2009). Afsættet i nærværende afhandling er analytisk og ikke normativt: Politiske beslutninger, der baserer sig på interessevaretagelsesrationaler er et resultat af partikonkurrencemekanismer og/eller symbolpolitik, kan i princippet være mindst lige så effektive og 'smarte' som dem, der baserer sig på policy læring. Og denne afhandling sigter da heller ikke mod at udtale sig om virkningerne af de statslige tiltag.

Med hensyn til rationalitet som et videnskabsteoretisk afsæt, er afhandlingens afsæt ikke, at aktørerne er drevet af nogen medfødte/forudbestemte interesser eller handlerationaler (klassebestemme eller egennyttmaksimerende). Aktørerne anses dermed ikke som værende rationelle individer, der altid vil handle optimalt for at opnå deres givne mål. Derimod vil de givne rammevilkår, herunder statsapparatets specifikke udformning og karakter, være med til at betinge deres handlerationaler: I nogle statskonstellationer vil embedsmændene f.eks. i højere grad være loyale overfor politikerne, mens de i andre i højere grad vil være i stand til at iagttage generelle behov i samfundet. De handler, som de gør, fordi de har den position og det tilhørsforhold, som de har – dog uden at strukturerne er direkte determinerende (Weir & Skocpol, 1985)³⁹. Her kommer rationalitet som handlerationale ind i billedet, hvilket tager afsæt i Max Webers sondring mellem forskellige forudsætninger for menneskers handlinger, herunder formålsrationel handlen, værdirationel handlen, traditionel handlen og affektiv handlen. Weber beskriver bl.a., hvordan nogle handlerationaler havde afløst andre historisk, og som følge af moderniteten, kapitalismens og bureaukratiets fremvækst var formålsrationalitet blevet et dominerende handlerationale (Weber, 1920). Kort fortalt ligger der i formålsrationalitet, at nogle virkemidler frem for andre

³⁹ At aktørerne handler indenfor nogle bestemte rammevilkår og er betinget heraf er dog ikke ensbetydende med, at strukturerne er fuldstændig determinerende for aktørers adfærd jf. det kritiske realistiske afsæt.

tages i brug ud fra en tro på, at de vil være de bedste for og mest effektive til at opnå et givent mål. Eller udtrykt mere præcist, at man '*... foretager en rationel afvejning af midlerne i forhold til målene*' (Andersen et al, 2003 (bind 2): 210). At man handler formålsrationelt er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de bedste løsninger udvælges, men det er den ambition, aktørerne handler ud fra. Der er vel og mærke tale om en idealtype, der næppe kan genfindes i sin rene form.

Formålsrationalitet er således – i mine øjne – noget andet end et rationelt aktørssyn (det videnskabsteoretiske afsæt som bl.a. rational choice perspektiver baserer sig på), da det er et handlerationale, der knytter an til nogle strukturelle betingelser. Hvis man overfører Webers ideer om formålsrationalitet og bureaukratiet til denne afhandling, kunne der argumenteres for, at nogle typer af stater skaber bedre rammer for, at der i regi af staten kan bedrives formålsrationalitet, end andre. F.eks. kunne det antages, at jo større og mere udbygget det statslige bureaukрати er, desto bedre er rammerne for formålsrationalitet. Ud fra denne logik vil bureaukratiske formålsrationelle handlinger derfor være mere rationelle end andre handlerationaler, herunder klasse – og/eller interessedrevne.

Og det så reelt er tilfældet, er et empirisk spørgsmål, der ikke er givet på forhånd. I perspektiveringen i kapitel 12 vender jeg tilbage hertil: Det er både et empirisk spørgsmål, om statslig policy læring har drevet udviklingen i politikens indhold eller om andre rationaler har været på spil. Og hvis der kan identificeres statslig policy læring, er det også et empirisk spørgsmål, om den knytter an til formålsrationalitet eller helt andre handlerationaler.

Et andet spørgsmål, der er vigtigt at få afklaret, vedrører betydningen af den historiske kontekst. Som jeg argumenterede for i kapitel 5.1, er afsættet for det anlagte forskningsdesign, at hændelser altid vil blive formet af den specifikke historiske kontekst, og Heclo (1974) selv gør meget ud af at understrege, at policy læring ikke foregår i et vakuum, men sameksisterer med omgivelserne bl.a. de politiske. Hvordan dette samspil mere præcist kommer til udtryk er dog noget uklart, og Heclo (1974) er da også blevet kritiseret for, at han ikke formår at '*... offer explicit methods for analyzing the conditions under which administrators or intellectuals can actually influence policy developments*' (Skocpol & Amenta, 1986: 150). Det rejser bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt der på en og samme tid kan finde policy læring sted samtidig med, at et givent område er omgivet med stærke politiske interesser og omfangsrig politisk styring og indblanding? Kan policy læring kun gøre sig gældende, når andre udviklingsmekanismer er sat ud af kraft – dvs. som et alternativ til betydningen af interesser og magtudøvelse? Afsættet i den teoretiske analyseramme er, at statslig policy læring er betinget af bl.a. de politiske omgivelser. Senere i kapitlet vil jeg præcisere dette samspil nærmere, hvor der vil blive refereret til betydningen af policy læringens mulighedsbetingelser og det statslige læringsrum.

På andre fronter er Heclo (1974) mere tydelig, når det drejer sig om samspillet mellem policy læring og den historiske kontekst/omgivelserne. Bl.a. pointeres det flere gange, at det ofte er

forandringerne i de socioøkonomiske omgivelser, der er med til at 'trigge', at der i regi af staten finder læring sted (bl.a. fordi nye 'problemer' opstår og er med til at sætte spørgsmålstegn ved eksisterende policies) og ved, at omgivelserne er med til at sætte scenen og øve indflydelse på retningen for policy udviklingen. Heclo (1974: 65-154) beskriver bl.a., hvordan den drastiske stigning i arbejdsløsheden, i starten af det 20. århundrede, samt store samfundsmæssige forandringer var medvirkende til, at der blev rejst tvivl om datidens socialpolitik. At omgivelserne ændrede sig var ikke i sig selv determinerende for aktørernes adfærd eller policy udformningen, men skabte rum for, at der blev 'puzzlet' om udformningen af den moderne socialpolitiks udformning. Forandringer i de socioøkonomiske omgivelser, kan ifølge Heclo, ikke i sig selv forklare, hvorfor policy-udviklingen går i den retning, som den gør, men de kan sætte gang i en tankevirksomhed, i regi af staten, bl.a. fordi det erkendes, at eksisterende handlemåder ikke er tilstrækkelige til at løse en nyopstået problemstilling.

Den historiske kontekst kommer endvidere til udtryk ved, at udformningen af eksisterende policies altid – til en vis grad – vil øve indflydelse på, de næste skridt der tages (Heclo, 1974: 315) samt ved, at afsættet for policy læringen ofte er erfaringerne fra eksisterende policies eller en afstandstagen herfra. De kognitive erkendelsesprocesser tager dermed både afsæt i og kan begrænses af den historiske kontekst, hvor indenfor de udfolder sig.

6.1.3 Policy læringens fremtrædelsesformer

Policy læring kan, ifølge Heclo (1974: 307), komme til udtryk på flere måder og på flere forskellige analytiske niveauer. Den fremtrædelsesform, som han selv fremhæver som mest gennemgående er, som nævnt, erfaringsdragning fra fortiden, herunder fra eksisterende politikker: '*... even the most innovative creations are decisively shaped by the content of previous policy*' (Heclo, 1974: 5).

I forlængelse heraf sonderer Heclo (1974, 315) mellem to typer af udfald, foranlediget af læring fra eksisterende policies – et tilsigtet og et mindre tilsigtet: Med det tilsigtede udfald sker der løbende tilpasninger, og aktørerne lærer af fortiden og ny viden. Aktørerne vender sig dermed til et såkaldt 'normalt' policy response, når nye udfordringer opstår, hvormed bestemte vaner og rutiner bliver gængse. Ræsonnementet bag det mere utilsigtede udfald er: '*What one learns depends on what one does*' (Heclo, 1974: 316). Her tages der nogle større chancer, og policy læringsaktørerne prøver sig mere frem, hvorfor udfaldet nogle gange bliver omfattende forandringer og innovative tiltag.

Disse to typer af mekanismer følges der op på i den teoretiske analyseramme. Endvidere inddrages Heclo's (1974) indsigter vedrørende den transnationale policy læringsdimension, som han flere gange demonstrerer betydningen af i bogens empiriske analyser. Bl.a. beskrives det, hvordan statslige embedsmænd løbende holdt øje med socialpolitikens udvikling i andre lande, og hvordan det bidrog til transnational inspiration og erfaringsdragning (Heclo, 1974; se også

Skocpol, 1985: 12). Bl.a. skævede embedsmænd og politikere i Sverige i starten af 1900 tallet til etableringen af statslige arbejdsløshedssystemer i Danmark og Norge, som var tidligere ude på dette område⁴⁰ (Heclo, 1974: 70-78).

Afhandlingens teoretiske analyseramme sigter ikke entydigt på sammenhængen mellem læring og policy forandring. I stedet er afsættet - på linje med Heclo - at policy læring nogle gange resulterer i, at nye policies introduceres, og at der sker store brud og/eller at eksisterende tiltag laves fundamentalt om, mens der andre gange mere er tale om inkrementelle justeringer, hvor eksisterende policies ændres, revurderes og tilpasses. Det afgørende er, at der finder en eller anden policy udvikling sted.

6.2 Den teoretiske analyseramme

En belysning af afhandlingens undersøgelsesspørgsmål II - *I hvilket omfang kan statslig policy læring bidrage til at forklare, at målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere i Danmark, Norge og Sverige i perioden fra 1970 til 2011 har bevæget sig i retning af konvergens?* – fordrer et analyseapparat, der kan indfange betydningen af policy læring indenfor landene (en historisk-diakron tilgang) for derefter at kunne analysere, hvorfor vi fra 1970erne og frem til 2011 har set en bevægelse mod konvergens (en komparativ-synkron tilgang). De historiske landeanalyser er dermed en forudsætning for den komparative.

Hvordan undersøges det om statslig policy læring reelt har gjort sig gældende – og hvad med relationen til andre drivkræfter? Med henblik på at kunne isolere betydningen af statslig policy læring er det afgørende, at der kan drages slutninger om, hvornår vi har at gøre med policy læring, og hvornår vi ikke har samt, hvornår der er empirisk belæg for at konkludere, at policy læring har udgjort én af de *mest* centrale drivkræfter. Det fordrer en analyseramme, der muliggør en undersøgelse af – 1) om *statslig policy læring har drevet udviklingen i politikens indhold* samt af 2) om *statslig policy læring har udgjort en af de mest centrale drivkræfter*.

Min ambition er primært at kunne drage slutninger om førstnævnte, hvilket da også er her, at styrkerne ved afhandlingens forskningsdesign kommer ind i billedet. At forholde sig til sidstnævnte kan være mere problematisk i et studie som dette, da det er ét perspektiv, der lægges ned over det empiriske materiale, og ud fra disse teoretiske linser at udviklingstrækkene anskues. Alligevel vil det blive gjort, velvidende, at der skal tages en række forbehold. I kapitel 12 gøres der afsluttende status.

⁴⁰ Embedsmændene begyndte allerede herpå, inden at de politiske mulighedsstrukturer var modne, og spørgsmålet om et sådant system for alvor kom på den politiske dagsorden i 1911. Da der fra politisk side blev taget en beslutning om at se på mulighederne for at opbygge et statsligt arbejdsløshedssystem, var ideerne allerede veludviklede i regi af embedsmandsværket (Heclo, 1974: 70-78).

6.2.1 Har statslig policy læring drevet udviklingen i politikens indhold?

Analysen af, om det er statslig policy læring, der har drevet udviklingen i politikens indhold, fordrer en empirisk afdækning af de processer, der ledte op til lanceringen heraf, hvormed proces tracing analysetilgangen kommer ind i billedet jf. kapitel 5.1. Med afsæt i teoriens antagelser om, hvad der har drevet udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, inddrages der så mange observationer som muligt (Hall, 2003): Jo mere empirisk materiale, der inddrages i afdækningen af de bagvedliggende hændelsesforløb, der knytter sig til statslig policy læring, desto bedre. I og med at vi har at gøre med tre lande og en 40-årig periode, er det imidlertid nødvendigt at tage nogle forbehold på denne front, hvilket jeg vender tilbage til i kapitel 7. Udover at afdække processernes udfoldelse over tid, er den pågældende kontekst, hvor indenfor processerne udfolder sig, vigtige at indfange. Her er det, at policy læringens mulighedsbetingelser og det statslige læringsrum kommer ind i billedet.

Med henblik på at afdække, om det er statslig policy læring, der har drevet udviklingen i politikens indhold, sondres der derfor mellem tre analytiske nedslagspunkter: 1) Policy læringens mulighedsbetingelser, herunder det statslige læringsrum 2) Rationalerne der lå til grund for policy udviklingen og initieringen af de enkelte tiltag og 3) De konkrete læringsmekanismer – de bagvedliggende processer, der potentielt har ligget til grund for udformningen af og udviklingen i politikens indhold.

Med afsæt i process tracing analysetilgangen undersøges det, om disse 'observationer' kan genfindes, hvilket fordrer, at alle tre analytiske nedslagspunkter afdækkes og at de vurderes ud fra en samlet betragtning: Selvom den teoretiske antagelse går på, at udfoldelsen af de konkrete læringsbetingelser fordrer nogle forholdsvist favorable mulighedsbetingelser og et statsligt læringsrum af en vis størrelse, så er eksistensen heraf ikke tilstrækkelig til at konkludere, at statslig policy læring har drevet udviklingen i politikens indhold. Det skal også undersøges, om det afspejler sig i rationalerne bag initieringen af politikens indhold, samt om der kan genfindes læringsmekanismer.

6.2.1.1 Mulighedsbetingelserne

Antagelsen bag den teoretiske analyseramme er, som nævnt, at policy læringen under nogle betingelser har bedre udfoldelsesvilkår end under andre. I denne sammenhæng sondres der mellem to typer af mulighedsbetingelser: 1) *Den statslige læringskapacitet* – desto større den statslige læringskapacitet er, desto bedre udfoldelsesmuligheder har policy læringen og 2) *De politiske rammevilkår*.

Den statslige læringskapacitet

Som allerede påpeget, er det fælles for Sverige, Norge og Danmark, at den statslige finansielle og administrative kapacitet er stor, og at embedsværkets ansættelsesforhold ikke er bundet op på,

hvem der sidder i regering (hvilket f.eks. er tilfældet i Storbritannien) (Dahlström, 2008). Med den statslige læringskapacitet i den teoretiske analyseramme refereres der til en række mere dynamiske aspekter, der specifikt knytter an til statens administrative kapacitet og prioriteringen heraf, i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Den statslige læringskapacitet kan f.eks. være stor på det velfærdspolitiske område uden, at den er det på det indvandrerpolitiske. Der vil altid være en række områder, som 'slås om opmærksomheden' (Jessop, 2001). Med henblik på at indfange den statslige læringskapacitet, der knytter an til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, fokuseres der på tre dimensioner: I hvilket omfang har der hersket en opfattelse af, at indvandrerbefolkningens (manglende arbejdsmarkedsdeltagelse) har krævet statslig indgriben? I hvilket omfang er dette specifikke indsatsområde blevet prioriteret administrativt, økonomisk og videnskæssigt, og er der blevet gjort brug af kommissioner og udredningsgrupper? Endelig er der spørgsmålet om den transnationale læringskapacitet.

Statens læringskapacitet	
1	Hersker der en opfattelse af, at staten skal gribe aktivt ind?
2	Den statslige administrative, økonomiske og videnskæssige kapacitet?
3	Den transnationale læringskapacitet

1) Er opfattelsen, at spørgsmålet om indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet kræver handling fra statens side? Nogle typer af 'problemer' er omgærdet af en opfattelse af, at der både kan og bør gøres noget ved dem fra statens side, mens det modsatte er tilfældet for andre. Hvis den dominerende forståelse f.eks. er, at arbejdsløshed er en konsekvens af manglende efterspørgsel efter arbejdskraft, eller hvis der hersker en norm om, at staten ikke skal blande sig i arbejdsmarkedets funktionsmåde, så er det næppe et område, der prioriteres. Statens opfattelse af problemets karakter må også formodes at afhænge af, om der er problemer ude i samfundet, som vurderes som værende mere presserende end andre. Hvis arbejdsløsheden er meget høj i befolkningen generelt, er det tvivlsomt, om staten er villig til at bruge ressourcer specifikt på indvandrerbefolkningens arbejdsløshedssituation (udviklingen i arbejdsløshedsniveauet for befolkningen generelt i de tre lande fremgår af bilag 1). Det må også formodes at have betydning, om indvandrere antages at stå overfor andre barrierer end den resterende del af befolkningen. Hvis det er sidstnævnte, der gør sig gældende, kunne det antages, at der ikke er grund til at prioritere området selvstændigt fra statens side.

2) Statens administrative, økonomiske og videnskæssige prioritering af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken og besiddelse af kapacitet? Den administrative kapacitet kan f.eks. komme til udtryk ved brugen af statslige udredninger og arbejdsgrupper, oprettelsen af administrative enheder, i regi af staten, med fast tilknyttede embedsmænd, der fokuserer på det pågældende område. Den økonomiske prioritering vedrører, om man fra statens side vælger at prioritere området økonomisk: Afsættes der puljemidler, penge til forsøgsordninger

etc. Antagelsen er, at sådanne rammevilkår kan være befordrende for, at der kan finde policy læring sted, i regi af staten (Skocpol et al, 1985: 11). Med hensyn til den statslige videnskapacitet er antagelsen, at besiddelsen heraf har betydning for den statslige policy lærings udfoldelsesmuligheder: Prioriteres statistik og forskning på det pågældende område fra statens side? Kuhnle (2011) beskriver, hvordan det at have en statistisk kapacitet var helt afgørende for velfærdsstaternes udvikling tilbage i slutningen af 1800 tallet, herunder hvordan forskelle på det tilgængelige statistiske materiale var medvirkende til, at der tilbage i slutningen af 1800 tallet var forskel på tidspunktet for igangsættelsen af velfærdsstatslige tiltag i de nordiske lande. Antagelsen går endvidere på, at det er svært at drage en 'diagnose' omkring en problemstilling, hvis man er usikker på problemstillingens egentlige karakter. Netop det at opruste på statistiksiden og få bedre viden om et område gennem tal er også noget som Evans et al (1985b: 357) anser for at være en indikator for statskapacitet og policy læring (se også Andersen, 2010) og også Heclo (1974) peger på, hvordan et af de første skridt, der blev taget i retning af at bygge et nyt politikområde, var at indhøste statistikker, der kunne bidrage til at indkredse problemets karakter.

3) Endelig er der spørgsmålet om den transnationale læringskapacitet: Transnationalt samarbejde, inspiration og læring er ikke blot noget, der finder sted, men noget der også må understøttes af institutioner. Det var bl.a. tilfældet i forbindelse med opbygningen og udformningen af den nordiske socialpolitik, hvor bl.a. Petersen (2006: 72) henførte det omfattende transnationale samarbejde, i en nordisk kontekst, til eksistensen af understøttende institutioner, som skabte rum for, at viden og konkrete policies kunne deles og overføres. Spørgsmålet er, om der også har fundet et sådant formaliseret transnationalt samarbejde sted i forhold til indvandrerpolitikken, herunder den arbejdsmarkedsrettede del.

De politiske rammevilkår

De politiske rammevilkår kan både være en forudsætning for, at der kan finde statslig policy læring sted og samtidig være direkte hæmmende herfor. Det afhænger af, hvilke typer af politiske rammevilkår, der refereres til: At et område prioriteres fra regeringens side må antages at være en vigtig forudsætning for policy lærings udfoldelsesmuligheder, da det bl.a. må formodes at være en forudsætning for, at der afsættes administrative og økonomiske ressourcer. På den anden side kan for meget opmærksomhed komme over i politisering og/eller i, at eksisterende veldefinerede principper og ideologier bliver retningsgivende for fastlæggelsen af policy indholdet, hvilket er begrænsende for policy lærings udfoldelsesmuligheder.

Nedenfor sondres der mellem fire aspekter, der knytter an til de politiske rammevilkår: I hvilket omfang har den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken været genstand for interessevaretagelse og/eller vælgerhensyn? Har området været omgærdet med udpræget konflikt vs. konsensus? Den politiske prioritering fra regeringens side? Hvor rodfæstede har de

ideologisk/normative principper om den førte indvandrerpolitik været, og har de været retningsgivende for udformningen af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken?

De politiske rammevilkår	
1	Varetages der nogle specifikke interesse og/eller vælgerhensyn?
2	Er området omgivet af politisk enighed eller uenighed?
3	Prioriteringen af det pågældende politikområde?
4	Politiske idealisme vs. politisk pragmatisme?

1) Hvis et område er omgivet af nogle specifikke interesser eller vælgerhensyn ude i samfundet – f.eks. modstridende interesser fra lønmodtager og arbejdstagersiden – så er antagelsen, at den statslige policy læring ikke har gode vilkår. Og hvis spørgsmålet gøres til et valgtema, er der en større sandsynlighed for, at det gøres til genstand for politisering. Jo mere politiseret et emne er, desto mere fokus er der på at påvirke vælgernes opfattelser og desto mere låste er de politiske positioner.

2) Nogle policy områder kan karakteriseres ved udpræget politisk enighed (valens issue), hvor stort set alle er enige om standpunkterne, mens andre i højere grad er omgivet af politisk uenighed (position issue), hvor der er uenighed om standpunkterne. Antagelsen er, at uenighed om et givent emne, er hæmmende for statslig policy læring. Dermed ikke sagt, at konsensus i sig selv er ensbetydende med, at der har fundet statslig policy læring sted, men det giver som udgangspunkt nogle bedre mulighedsbetingelser for læring.

3) Har det pågældende område stor politisk prioritet fra regeringens side? Her er antagelsen, at jo højere grad området prioriteres, desto mere favorable er policy læringens mulighedsbetingelser, da det også ofte vil medføre, at der afsættes mange statslige ressourcer. På den anden side kunne det også formodes, at høj politisk prioritering fra regeringens vil være ensbetydende med en større grad af politisk indblanding og opmærksomhed, hvilket ikke nødvendigvis er så befordrende for policy læringen.

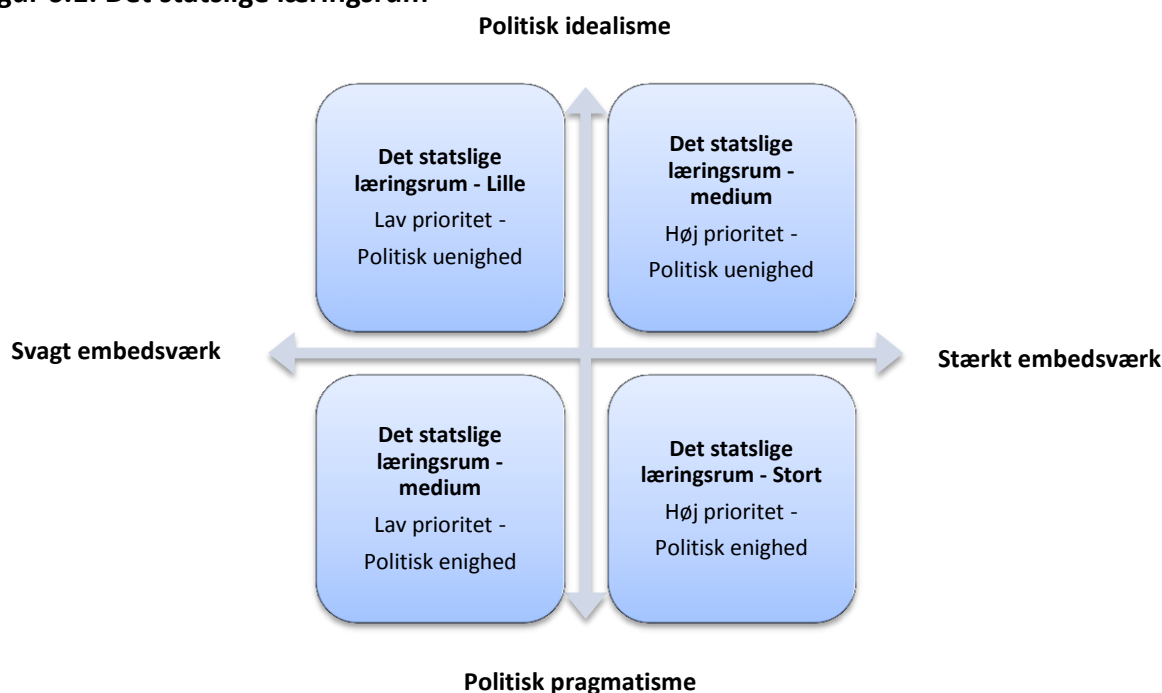
4) Mens nogle politiske områder er genstand for politiske idealisme, er andre i højere grad genstand for politisk pragmatisme, hvilket i denne sammenhæng knytter sig til, hvor rodfæstede og retningsgivende principperne er på det pågældende område. Sabatier & Jenkins-Smith (1993) peger bl.a. på, at nogle principper og værdier kan være så rodfæstede, at der ikke kan rokkes ved dem – heller ikke ny overbevisende viden. Antagelsen er her, at rodfæstede indvandrerpolitiske principper, knyttet til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, potentielt kan være hæmmende for policy læringens udfoldelsesmuligheder. Hvis der f.eks. hersker et princip om, at indvandrerpolitikken skal være styret af principper om positiv særbehandling, er der næppe megen plads til at inddrage erfaringer og forskning, der måske viser noget andet. Her er det imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at de overordnede indvandrerpolitiske principper, som bl.a.

blev gennemgået i kapitel 5.5, ikke nødvendigvis vil øve indflydelse på eller relatere sig til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken.

Det statslige læringsrum

Ovenfor blev de forskellige sider af policy læringens mulighedsbetingelser, som antages at betinge læringens udfoldelsesmuligheder, gennemgået én for en. Det er imidlertid også en vigtig teoretisk pointe, at de politiske rammevilkår og den statslige læringskapacitet er gensidigt afhængige, hvilket er her, at det statslige læringsrum kommer ind i billedet. Med henblik på at give et indtryk heraf er nogle af de ovenfor omtalte aspekter ved mulighedsbetingelserne indplaceret i nedenstående figur (figur 6.1). Den lodrette dimension vedrører graden af politisk pragmatisme overfor idealisme mens den vandrette dimension – et stærkt vs. svagt embedsværk – refererer til den administrative og økonomiske læringskapacitet samt regeringens prioritering af området.

Figur 6.1: Det statslige læringsrum



Figuren bygger dels på en antagelse om, at statslig policy læring har det bedst under pragmatisk politiske omgivelser, mens for meget idealisme er hæmmende. Dels bygger den på en antagelse om, at en forudsætning for udfoldelsen af statslig policy læring er, at området prioriteres politisk fra regeringens side, hvilket bl.a. afspejler sig i størrelsesordenen af det statslige embedsværk.

Politisk idealisme kan komme til udtryk på flere måder og være begrænsende for policy læringens udfoldelsesmuligheder på flere fronter: Både i form af stærk politisk indblanding, herunder en betoning af kultur som en barriere, og meget retningsgivende principper. Figuren illustrerer også, hvordan det ideelle er kombinationen af politisk pragmatisme og et stærkt embedsværk. Den

eksisterende litteratur på området gav et indtryk af, at det indvandrerpolitiske område i Danmark primært har været omgivet af politisk idealisme. Derimod har der stort set ikke været interesse for den anden dimension – prioritering af området/størrelsen af embedsværket.

Med benævnelsen 'det statslige læringsrum' forsøger jeg at pointere, at det ikke er et spørgsmål om, hvorvidt der eksisterer et læringsrum eller ej, men nærmere, at det kan være større eller mindre – lille, medium og stort. Med 'rum' lægges der endvidere op til en antagelse om, at læringsrummet betinger policy læringen, men - i og med at der er tale om et 'rum' - åbnes der også op for, at det ikke nødvendigvis udnyttes.

Mens udviklingen i mulighedsbetingelserne vil blive behandlet mere overordnet i kapitel 8, vil udviklingen i det statslige læringsrum over tid, blive forholdt mere direkte til henholdsvis indsatserne overfor indvandrerbefolkningen mere generelt og den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne specifikt i regi af introduktionsindsatsen. Udviklingen i det statslige læringsrum på disse to områder, vender jeg tilbage til i kapitel 11.

6.2.1.2 De bagvedliggende rationaler

Den klassiske forståelse af policy processen tager afsæt i policy-cirklen eller den såkaldte stadiemodell: Et 'problem' opstår og identificeres, alternative løsningsforslag opstilles, løsningerne evalueres, en løsning vælges frem for andre, som derefter implementeres og evalueres (Parsons, 2003). En rationel model der er blevet kritiseret for at repræsentere et overfladisk og forsimplet billede af virkeligheden (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Parsons, 2003: 78-82). Afsættet er også her, at en forudsætning for at statslig policy læring gør sig gældende er, at der hersker en opfattelse af, at der er et 'problem' der skal løses – og dermed ikke skraldespandslignende tilstande, hvor 'løsningerne' kommer før 'problemet' (Kingdon, 1995). Men det behøves ikke at komme til udtryk ved, at der er et 'problem' ude i samfundet, som identificeres fra politisk side og dermed kommer på den politiske dagsorden. 'Problemet' kan også identificeres indenfor staten, i regi af embedsværket, uden om offentlighedens søgelys, og uden at emnet er genstand for den store politiske opmærksomhed. Det udslagsgivende er statens beslutning om at gøre noget.

Afhandlingens perspektiv på statslig policy læring adskiller sig imidlertid også fra stadiemodellens lineære og rationelle antagelser på en række fundamentale områder: Der foreligger ikke nødvendigvis et udvalg af alternativer, der tages stilling til. Derimod vil der ofte herske tvivl om løsningernes karakter og måske også om, hvad det 'problem', der skal løses, mere præcist består i. Et eksempel herpå kunne være, at der i regi af staten kommer opmærksomhed på, at mange indvandrerkvinder står uden for arbejdsmarkedet. Hvorfor det er tilfældet, er man måske usikker på. Her er det så at det statslige administrative apparat, erfaringsdraging og læring kommer ind i billedet. Hvis den 'bedste løsning' var tilgængelig, kan man også rejse spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for at bedrive læring i regi af staten. 'Løsningen' ligger derfor ikke fast, og det endelige valg heraf er ikke et resultat af rationelle beslutningstageres overvejelser af fordele og

ulemper ved forskellige løsningsforslag. Det er en helt anden logik, vi er på jagt efter. Det, der antages at være vigtigt for at der finder policy læring sted, er derfor, at der i regi af staten hersker en erkendelse af, at der er et problem, der kræver handling og i forlængelse heraf, at der hersker usikkerhed og tvivl om fremtidige 'løsningers' karakter. Denne erkendelse kan også udløses af, at et eksisterende 'problem', som man tidligere har forsøgt at løse med nogle bestemte virkemidler, igen har meldt sin ankomst. Her er det, at erkendelsen af 'policy failure' og genovervejelsen af eksisterende tiltag og indsatsområder kommer ind i billedet⁴¹:

'Policy failure occurs when the decision makers responsible for initiating the consideration of and approving new policies conclude that current policy is no longer achieving the political and program goals they prefer. Their perception of policy failure, then, is driven by their larger political objectives; they conclude that policy has failed when continuing to implement extant policy seriously interferes with their ability to reach their political aspirations' (Walsh, 2006: 495).

Når udviklingen i politikens indhold er drevet frem af uovervejede indskydelser, symbolpolitik, strategiske vælger – eller interessehensyn eller magtkampe, er der ikke tale om statslig policy læring. Det er derimod tilfældet, når der hersker en reel undren og usikkerhed om, hvordan nye udfordringer og opståede problemstillinger kan håndteres og ikke mindst, når det at finde frem til løsningerne bliver en proces i sig selv. Policy læring vil derfor typisk optræde i situationer, hvor beslutningstagerne ikke på forhånd har lagt sig fast på, hvordan der bør handles, og hvordan løsningerne skal se ud. Derfor lader de sig ikke styre af politiske ideologier og principper, men af erfaringer og viden.

Et uafklaret spørgsmål, der melder sig på banen i forlængelse af ovenstående, er (igen) spørgsmålet om formålsrationalitet, herunder hvor langt fra idealet om formålsrationalitet statslig policy læring befinder sig. Det er, som nævnt, et empirisk spørgsmål, der samles op på i kapitel 12.

6.2.1.3 Læringsmekanismerne

Policy læringsmekanismerne refererer til de konkrete processer og mekanismer, der antages at have ligget til grund for udformningen af politikens indhold, hvis der vel og mærke har været tale om statslig policy læring. I denne sammenhæng er der fokus på nogle udvalgte læringsmekanismer, der har som afsæt, at læringen ofte vil tage afsæt i viden fra eksisterende policies og konkrete vurderinger af, hvad der tidligere blev gjort - erfaringsopsamling og erkendelsesprocesser med afsæt i tidligere politikker (egne såvel som andres). Som tidligere nævnt var det ifølge Heclo den mest dominerende form for læring, og også Richard Rose (1991) – en anden policy læringsteoretiker – har fremhævet lignende ræsonnementer: Når politikere og embedsmænd er på jagt efter nye effektive programmer, er det ifølge Rose (1991) ikke universitetsbaseret forskning, de er interesseret i, men brugbar viden og praktiske erfaringer om,

⁴¹ Med 'policy failure' refereres der ikke til fiasko eller policy svigt ud fra nogle objektive succeskriterier.

hvad der virker og ikke virker: *'Instead of new knowledge, policymakers prefer the assurance of doing what has worked before, or been effective elsewhere. Searching is instrumentally directed'* (Rose, 1991:19).

Når man bliver tilstrækkelig utilfreds med tingenes tilstand er første skridt, ifølge Rose (1991), at orientere sig indad mod de eksisterende *'... standard operating procedures'* (Rose, 1991: 13). Som regel vil det resultere i, at der gøres mere af det samme, da fokus er på at redde/understøtte de eksisterende programmer. Det kan f.eks. komme til udtryk ved en tilføring af økonomiske midler. Som det næste skridt vil der finde en søgen i organisationens egen fortid sted – hvad gjorde man tidligere, og kan der drages erfaringer derfra? Når politikerne står overfor større og mere uforudsigelige problemstillinger, f.eks. som følge af strukturelle forandringer i omgivelserne eller, når der opstår problemer uden fortilfælde, så vil man, ifølge Rose (1991), orientere sig mere bredt. Jo større opfattelsen af *'problempresset'* er, desto mere åbenhed og villighed er der til at tage drastiske beslutninger og acceptere omkostningerne ved risikovillighed. Det udslagsgivende er, at graden af utilfredshed ved tingenes tilstand er stor nok (Rose, 1991: 5). Det er i forbindelse med sidstnævnte, at den transnationale læringsdimension kommer ind i billedet. Ved at drage erfaringer på baggrund af, hvad andre har gjort, tager man ikke den samme risici som ved at indføre noget helt nyt og uafprøvet.

Nedenfor sondres der mellem tre typer af læringsmekanismer: 1) Læring gennem feedbackmekanismer, 2) Læring gennem en systematisering af viden og 3) Transnationale policy læringsmekanismer.

Læringsmekanismerne kan således både komme til udtryk ved, at der læres fra, hvad man allerede gør (fra generelle arbejdsmarkedspolitiske tiltag såvel som mere indvandrerspecifikke), at der læres gennem igangsættelsen af forsøgsordninger og projekter, og at der den vej igennem finder en systematisering af viden sted og endelig, at der læres fra andre landes erfaringer.

Læring gennem feedbackmekanismer: Som tidligere nævnt, sonderer Heclo (1974: 315-316) mellem to typer af udfald foranlediget af policy læring – et tilsigtet og et mindre tilsigtet udfald. Læring gennem feedbackmekanismer knytter an til det tilsigtede udfald: Der foretages løbende en vurdering af de tiltag, der allerede er blevet søsat, hvormed aktørerne løbende lærer fra fortiden. På den baggrund ændres/justeres eksisterende tiltag, eller nye lanceres.

Allerede igangsatte tiltag refererer både til eksisterende arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere, som justeres, tilføres flere midler etc. Det kan også være fra generelle arbejdsmarkedspolitiske tiltag, hvilket både kan være tilfældet i den formative periode, hvor det målrettede politikområde ikke er bygget op, og senere hen. I forbindelse med begge kan der være en større eller mindre grad af policy læring indblandet. Nogle gange vil tilpasningen bestå i, at der tilføres flere midler, mens der andre gange kan være en større grad af erkendelsesprocesser

indblandet. Og med hensyn til de generelle arbejdsmarkedspolitiske tiltag, så kan der nogle gange være tale om, at de direkte overføres til det indvandrerpolitiske område, herunder målrettes personer med indvandrerbaggrund (at de prioriteres), mens der andre gange er tale om at de omjusteres/tilpasses den nye målgruppe. Der kan også finde policy læring sted den anden vej. Fra indvandrerspecifikke indsatser til de generelle beskæftigelsespolitiske, hvilket vi ser flere eksempler på i særligt Norge og Danmark. Sidstnævnte forfølges ikke nærmere i de empiriske analyser, men jeg vender kort tilbage hertil i kapitel 12.

Ifølge Levy (1994) vil man oftere lære af sine fejl end fra succes: *'One hypothesis that emerges from the literatures in social psychology and organizational theory is that people learn more from failure than from success. A corollary, framed in terms of policy impact, is that past success contributes to policy continuity whereas failure leads to policy change'* (Levy, 1994: 304).

På den anden side kunne der også argumenteres for, at hvis man har positive erfaringer med at benytte en bestemt metode overfor arbejdsløse mere generelt, kunne det måske resultere i, at metoden specifikt benyttes overfor personer med indvandrerbaggrund. Det kunne også formodes, at positive erfaringer fra andre lande – hvilket også er en form for positiv erfaringsdraging – kan være med til at drive udviklingen i politikens indhold.

Hvorvidt denne type af læringsmekanisme kan udfolde sig, afhænger af mulighedsbetingelserne, bl.a. af statslige administrative og økonomiske ressourcer. Hvis der ikke afsættes ressourcer til at følge op på eksisterende tiltag, herunder til erfaringsdraging, vil den have svære vilkår. Det fordrer også, at området har en vis prioriteret fra regeringens side. På den anden side, hvis politikernes hensyn til vælgerne og bestemte interesser står centralt, og/eller hvis nogle bestemte principper er retningsgivende, vil der næppe være plads til eller fokus på at lære af, hvad man gjorde i fortiden. Andre rationaler vil tage over og dominere.

Læring gennem en systematisering af viden: Denne mekanisme knytter sig til Heclo's (1974) påpegninger af læring gennem mere 'utilsigtede' udfald: *'What one learns depends on what one does'* (Heclo, 1974: 316). Med denne mekanisme tages der større chancer, og man prøver sig mere frem uden at vide, hvad udfaldet vil blive. Udfaldet kan både være inkrementelle og mere omfattende forandringer, og afsættet herfor kan både være positiv og negativ erfaringsdraging – at man lærer noget om, hvad der ikke virker og om, hvad der virker.

Antagelsen er, at denne mekanisme ofte vil træde i kraft, hvis der ikke er nogen erfaringer at tage afsæt i eller, hvis man er åben overfor at udvide paletten af tiltag. Denne læringsmekanisme kan komme til udtryk ved, at der, i regi af staten, igangsættes forsøgsordninger, der skal afprøves. Herudfra kan der drages erfaringer, og en systematisering af viden kan finde sted. Således har vi at gøre med en mekanisme, hvor der, i regi af staten, finder selvstændig vidensproduktion sted, herunder igangsættelse af forsøgsordninger. Ligesom med 'læring gennem feedbackmekanismer'

kan udfaldet både være, at eksisterende tiltag ændres/justeres, og at der sættes gang i nye tiltag. Men formodentlig vil denne mekanisme oftere resultere i, at der tilføres nye tiltag.

Fordelen ved forsøgsordninger og pilotprojekter er netop, at de er midlertidige, hvorfor der ikke er så mange omkostninger forbundet med at fjerne dem igen. Her kan kommunerne anses som værende perfekte statslige 'laboratorier'. Hvorvidt der gøres brug af forsøgsordninger, og der på den baggrund finder en systematisering af viden sted, afhænger i høj grad af den statslige læringskapacitet – måske i højere grad end læring gennem feedbackmekanismer – da igangsættelsen heraf fordrer økonomiske ressourcer og opsamlingen herpå administrative. Hvis forsøgsordninger ikke blot skal blive ved forsøgsordninger, men også munde ud i en systematisering af viden og efterfølgende benyttelse heraf, må den statslige læringskapacitet således formodes at være en vigtig forudsætning.

Transnationale læringsmekanismer: Mængden af litteratur, der beskæftiger sig med policy-transfer/læringstraditionen, er omfattende (se bl.a. Toens & Landwehr, 2009: 347; Dolowitz & Marsh, 1996; Stone, 1999; Seeleib-Kaiser & Fleckenstein, 2007; Rose 1991; Rose 1993; Kettunen & Petersen (red.), 2011) og det er et område præget af begrebsforvirring. Den mest gængse definition på policy transfer lyder som følger:

'...a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place' (Dolowitz and Marsh, 1996).

Denne definition kan imidlertid ikke stå alene. I den transnationale lærings/transfer litteratur har der været en tendens til, at staten er blevet anset som en passiv enhed, der er blevet influeret af transnationale strømninger (se bl.a. Bennett, 1991). Derimod så spillede staten en helt central rolle i Hecló's (1974) førromtalte påpegninger af betydningen af transnational læring, da det langt hen af vejen var embedsmænd i regi af staten, der orienterede sig mod andre lande. Afsættet er i forlængelse heraf, at det forhold, at en land har gode erfaringer eller ønsker at influere andre, ikke i sig selv medfører, at der finder transnational læring sted i et andet. Der drages først nytte af andre landes erfaringer, når der i en stat hersker en erkendelse af, at der skal gøres noget, og der efterspørges nye input (Rose, 1991). Hvis et land beslutter sig for at lære, og hvis det iagttages, at et andet land har succes (eller man tror det har), så kan det f.eks. være, at der sendes en delegation af sted for at se nærmere herpå. Endvidere er antagelsen, at der ofte læres fra lande, der ligner en selv. Så selvom Canada måske har gjort det godt (eller bedre), er det ofte en skandinavisk kontekst, som landene i denne afhandling antages at vende blikket mod jf. Rose (1993).

I litteraturen er transnational læring ofte blev forbundet med noget meget rationalt: Rose (1991) udtrykker denne rationalitet på følgende måde: *If the lesson is positive, a policy that works is*

transferred, with suitable adaptations. If it is negative, observers learn what not to do from watching the mistakes of others' (Rose, 1991: 4).

Som jeg vender tilbage til, kan transnationale læringsprocesser være alt andet end rationelle: Meget andet end, hvad der faktisk har virket, kan have betydning for, at der læres fra et land frem for et andet, herunder rygtedannelse. Det rejser også spørgsmålet om, hvor bevidste læringsaktører er om 'kilden' til policy læringen? Her kan der være en hårfin grænse mellem inspiration, samarbejde og reel læring. I kapitel 7 diskuteres nogle af de udfordringer, der empirisk er forbundet med at afdække de enkelte læringsmekanismer. Udfordringen er ekstra stor, når transnationale mekanismer skal indfanges, hvorfor man skal være påpasselig med ikke at drage forhastede konklusioner. At embedsmænd, i forbindelse med et udredningsarbejde og et forberedende reformarbejde, har været på studieophold i et andet land, er således ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der også har fundet transnational policy læring sted.

Ligesom det var tilfældet med de to andre mekanismer, er antagelsen, at favorable mulighedsbetingelser er en forudsætning for, at der finder transnational policy læring sted.

Der kan være forskel på, hvor stor en grad af læring de enkelte mekanismer er forbundet med, men mekanismerne kan ikke rangordnes på forhånd. Særligt læring gennem feedbackmekanismer kan repræsentere forskellige grader af policy læring. Nogle gange kan der f.eks. være tale om en direkte overførelse af et generelt arbejdsmarkedspolitisk tiltag til et specifikt indvandrerpolitisk, mens der andre gange kan ligge erkendelsesprocesser og erfaringsdragning til grund for, at et tiltag tages i brug eller eksisterende ændres. Graden af policy læring er derfor noget, der må vurderes fra gang til gang.

6.2.2 Statslig policy læring - som en forklaring på bevægelsen mod konvergens?

På baggrund af de historiske analyser og afdækningen af de konkrete læringsmekanismer vendes blikket i kapitel 11 mod, i hvilket omfang statslig policy læring har haft betydning for, at der er sket en bevægelse mod konvergens i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken fra 1970'erne til 2011.

Her kan der ikke blot drages den slutning, at jo højere grad der har fundet policy læring sted, indenfor landene, desto større er sandsynligheden for, at det også er statslig policy læring, der har drevet udviklingen i retning af konvergens. Der kan selvfølgelig være en sammenhæng, men analysen af konvergens fordrer, at der bliver gået i dybden med bevæggrundene for de tidsmæssige forskydninger, der blev skitseret i kapitel 4.4. Her så vi både, at der i indsatsen overfor nyankomne, i regi af introduktionsindsatsen, var sket en 'udskiftning' – at introduktionsydelsens udformning gennem årene er blevet ændret – og at der var sket en 'udvidelse' i de benyttede tiltag overfor indvandrerbefolkningen mere generelt. Det er disse to

dynamikker – udskiftning og udvidelse – der skal indfanges i kapitel 11. Endvidere skal mulighedsbetingelserne, såvel som de nationale og transnationale mekanismer, derfor vurderes ud fra en samlet betragtning. Her skal det f.eks. vurderes om mulighedsbetingelserne, herunder det statslige læringsrum, er blevet mere ensartet gennem årene.

Med hensyn til den transnationale læringsmekanisme, kan det forhold, at et land lærer fra et andet, medvirke til at forklare, at de to lande i højere grad kommer til at ligne hinanden. Når det er transnational policy læring der fungerer som mekanismen, behøves der i princippet ikke at have fundet policy læring sted i alle tre lande. I princippet kunne policy udviklingen i det land, som først lagde sig fast på en tilgang, have været drevet frem af helt andre mekanismer.

Med hensyn til læring gennem feedbackmekanismer, kan bevægelsen mod konvergens henføres til, at der gennem årene, indenfor de tre lande, er blevet taget afsæt i, hvad der allerede findes af tiltag, og på den baggrund er der blevet foretaget justeringer, og/eller nye tiltag tilført, hvilket i sidste ende har resulteret i, at de tre lande har bevæget sig i den samme retning. Hvorfor man over årene bevæger sig i samme retning – mod konvergens - kan således henføres til, at man er stødt ind i de samme 'problemer', stået overfor de samme fejltagelser etc. Hvis man således har stået overfor det samme problem, og man kontinuerligt har fået feedback herfra, som man har reageret på, så kan det resultere i – over tid – at man ender ud med de samme løsninger. Simpelthen fordi at det er nogenlunde de samme erfaringer, som produceres. Den samme type af tiltag kan ændres og justeres flere gange. Man prøver mange forskellige tilgange af og ender til sidst med dem, man tror, der virker bedst.

Læring gennem en systematisering af viden kan også potentielt have resulteret i, at landene gennem årene har bevæget sig i retning af konvergens. Hvis man gennemgående har forsøgt sig frem ved at indføre nye tiltag, kan det have resulteret i, at mængden af tiltag gennem årene i alle tre lande er blevet udvidet.

Hvordan denne analysedel nærmere gribes an vender jeg tilbage til i kapitel 11.

6.2.3 Nærmere om operationaliseringen

Ovenfor har jeg forsøgt at forholde mig til nogle af de udfordringer, der er forbundet med at operationalisere betydningen af statslig policy læring, og det er også en problemstilling, der løbende vil blive taget op i de empiriske analyser. Udfordringen består særligt i, at det er nemt at blive 'snydt', hvis der ikke gås dybere ind i processen - ind bag de enkelte tiltags forhistorie, da betydningen af policy læring ikke kan sættes på formel. Brugen af kommissioner og forsøgsordninger er ikke i sig selv ensbetydende med eksistensen af statslig policy læring, ligesom indblandingen fra politikere ikke nødvendigvis er ensbetydende med det modsatte. Nedenfor vil jeg kort forholde mig til nogle udvalgte problemstillinger, som læseren vil støde på flere gange i de

empiriske analyser. I og med, at der ikke sigtes mod at afdække betydningen af policy læring generelt, herunder den læring der kan have fundet sted i regi af kommunerne og internt i de politiske partier etc., men alene statslig policy læring, er der en række problematikker, som jeg har afskåret mig fra.

Er der tale om statslig policy læring, hvis de regeringsbærende partier ikke er involveret i fastlæggelsen/udformningen af politikken indhold? I princippet er der ikke nogen modsætning mellem statslig policy læring og indblanding/interesse fra det politiske niveau. Det afgørende er, hvilke rationaler, der har ligget til grund for initieringen, og hvilke læringsmekanismer der har drevet udviklingen. Hvis politikerne ikke sætter en stopper for, at der kan drages erfaringer, og at det ikke alene er stærke præferencer og retningsgivende principper, der styrer policy udviklingen, så kan der finde policy læring sted. I den forbindelse er det, som nævnt, vigtigt at sondre mellem politisk indblanding, betydningen af politisk idealisme og en regerings prioritering af et givent område.

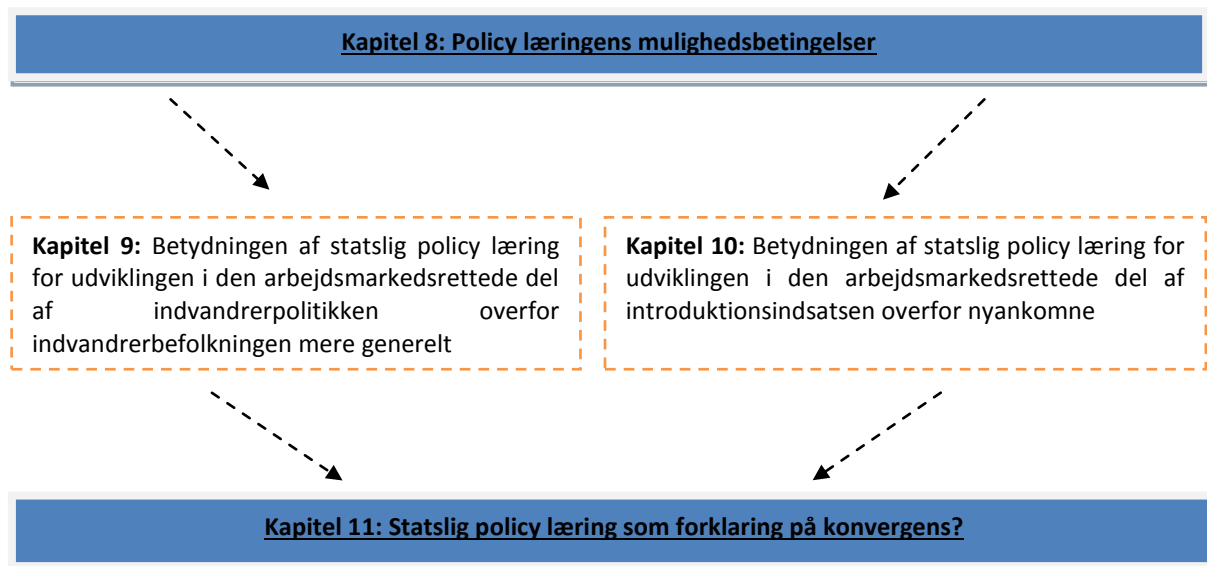
Er brugen af udredningsarbejde ensbetydende med, at der har fundet statslig policy læring sted? Ikke nødvendigvis. Det at gøre brug af udredningsarbejde repræsenterer én ud af flere indikationer på statslig læringskapacitet. Om der så reelt har fundet læring sted er noget andet. Det at gøre brug af kommissioner kan også dække over noget helt andet, hvilket afhænger af udredningsarbejdets vilkår, sammensætning og reelle indflydelse: Samles der blot op på eksisterende erfaringer eller tages der selvstændige initiativer? Og ikke mindst får de reelt indflydelse på den førte politik? Det er derfor vigtigt at tage højde for graden af styring i brugen af kommissioner og arbejdsgrupper og at identificere deres reelle betydning for policy udformningen og udviklingen, herunder om de får mulighed for at udøve selvstændig indflydelse på beslutningsgrundlaget, eller hvorvidt politikerne på forhånd definerer og beslutter, hvilke spørgsmål der skal tages op til overvejelse og hvordan (Christensen et al, 2009).

Er brugen af forsøgsordninger ensbetydende med statslig policy læring? Ikke nødvendigvis. Det afhænger bl.a. af, hvorvidt der efterfølgende samles op herpå, og at erfaringerne benyttes videre hen. Nogle forsøgsordninger igangsættes spredt og løssluppet fra hinanden, mens andre er forbundet med megen koordinering, erfaringsopsamling etc.

Kapitel 7: Analysestrategi – Del II

Den overordnede struktur for de fire delanalyser i kapitel 8, 9, 10 og 11 er illustreret i figur 7.1.

Figur 7.1: Analysestruktur – Del II



I kapitel 8, 9, og 10 analyseres de historiske udviklingstræk indenfor landene (den diakrone dimension), mens der i kapitel 11 er fokus på statslig policy læring som mulig forklaring på bevægelsen mod konvergens (den synkrone dimension).

I kapitel 8 analyseres udviklingen i policy læringens mulighedsbetingelser, i de tre lande fra 1970erne og frem til 2011, med afsæt i begrebsapparatet i kapitel 6.2. Særligt bliver der gået i dybden med opbygningen af den statslige læringskapacitet (i 1960erne, 1970erne, 1980erne og 1990erne). Da der i de første år, særligt i Sverige, var fokus på de udenlandske arbejdstageres forhold på arbejdsmarkedet, er opbygningen af den statslige læringskapacitet på disse områder også medtaget, da de var med til at skabe et administrativt fundament for, at der efterfølgende var kapacitet til at fokusere på indvandrerbefolkningens arbejdsløshedsproblematikker. De politiske rammevilkår analyseres over også tid, men mere overordnet end tilfældet er for den statslige læringskapacitet.

Hvorvidt mulighedsbetingelserne reelt har været fremmende/hæmmende, følges der op på i kapitel 9 og 10. Her vil det fremgå, at der er forskel på mulighedsbetingelsernes gennemslagskraft, alt efter om der er fokus på indsatsen overfor nyankomne, i regi af introduktionsindsatsen, eller indsatserne overfor indvandrerbefolkningen mere generelt: Nogle tiltag har fået lov til at leve i fred og ro, mens andre i højere grad har været genstand for politisk opmærksomhed.

I kapitel 9 analyseres det, i hvilket omfang statslig policy læring har drevet udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken indenfor landene overfor

indvandrerbefolkningen mere generelt. Analysen starter tilbage i 1970erne (slutningen af 1960erne). Selvom de første arbejdsmarkedsrettede tiltag rettet mod personer med indvandrerbaggrund ikke vedrørte gruppens manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, men derimod udfordringer på arbejdsmarkedet, er drivkræfterne bag disse tiltag alligevel medtaget, da de repræsenterer de første vigtige skridt i retning af at få etableret et selvstændigt indsatsområde.

Der er fokus på drivkræfterne bag den mangfoldighed af tiltag, der gennem årene er blevet lanceret på det statslige policy niveau jf. de omkring 155 tiltag i kapitel 4.4. Det har ikke været muligt at identificere drivkræfterne bag hvert enkelt tiltag, men bag så mange som muligt. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt jeg kan udtale mig om betydningen af statslig policy læring, hvis jeg ikke har identificeret hver enkelt tiltags 'forhistorie'? Det er et spørgsmål, jeg vender tilbage til i kapitel 12. Her skal det dog nævnes, at jeg, udover at komme 'bagom' så mange tiltag som muligt, har haft fokus på de bredere tendenser, der vurderes som værende repræsentative for de forskelligartede tiltag.

Kapitel 9 er struktureret omkring udviklingen indenfor landene opdelt på de enkelte årtier: Hvert årti indledes med en kort opsummering af de udviklingstræk på det statslige policy niveau, der skal forklares (den afhængige variabel), hvorefter de overordnede mulighedsbetingelser, gennemgået i kapitel 8, inddrages. Derefter undersøges de bagvedliggende rationaler samt, hvorvidt læringsmekanismerne kan genfindes i det empiriske materiale. Den konkrete fremgangsmåde vil dog variere fra årti til årti.

Analysen i kapitel 10 er mere fokuseret på brugen af den obligatoriske pligtstrategi og incitamentsstrategien overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen. Disse udviklingstræk vil imidlertid ikke blive analyseret afkoblet fra de bredere udviklingstræk knyttet til den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne, der blev skitseret i kapitel 4.4.2. Reformerne af introduktionsindsatsen i de tre lande gennem årene har også indbefattet en række ændringer, der knytter an til andre dele af introduktionsindsatsen end den arbejdsmarkedsrettede (hvem der har det overordnede ansvar, boligplaceringen etc.). Disse ændringer er som udgangspunkt ikke berørt nærmere.

I kapitel 11, hvor spørgsmålet om hvorvidt bevægelsen mod konvergens fra 1970erne og frem til 2011 kan henføres til betydningen af statslig policy læring, løftes udviklingstrækkene og mekanismerne op og ud af det situationsspecifikke, da der fokuseres mere specifikt på 'udvidelsen' af tiltag overfor indvandrerbefolkningen mere generelt og 'udskiftningen' i forhold til introduktionsydelsen overfor nyankomne. Kapitlet vil desuden fungere som en opsamling på hovedtendenserne, som de kom til udtryk i kapitel 9 og 10.

7.1 Det empiriske materiale

Som jeg var inde på i kapitel 1.4, baserer både Del I og Del II sig på et stort dokumentarisk materiale. De følgende empiriske analyser står derfor også overfor den føromtalte problemstilling, hvor mængden af statslige dokumenter på det indvandrerpolitiske område er betydeligt større i Sverige og Norge end i Danmark. Udover at det i sig selv er sigende for graden af statslig policy læring, vidner det også mere generelt om, at graden af skridtlighed i den danske stat er mindre end i Sverige og Norge. I takt med at indsatsområdet udviklede sig i Danmark i 1990'erne og 2000'erne steg statens skriftlighed. Som supplement til det dokumentariske materiale er der gennemført en række interviews i Sverige, Norge og Danmark – 18 personer fordelt overfor 14 interviews (se tabel 7.1 nedenfor), der vil blive inddraget i de empiriske analyser i kapitel 8,9 og 10.

Tabel 7.1: Interviewpersoner	
Sverige:	
Interview 1	Goran Ferm, Chef i svenske Arbejdsformidling og udpeget ekspert i en statslig udredning vedrørende en reform af Introduktionsindsatsen (november 2009)
Interview 2	Henrik Emillson, Embedsmand i det daværende Ligestillings – og Inkluderingsministerium (november 2009)
Interview 3	Åsa Olli, Embedsmand (analytiker) i det daværende Ligestillings – og Inkluderingsministerium (november 2009)
Interview 4	Monica Werenfels-Röttorp, Udpeget som hovedudreder i en statslig udredning vedrørende en reform af Introduktionsindsatsen (november 2011)
Interview 5	Luciano Astudillo, daværende ordfører på integrationsområdet for det svenske Socialdemokrati (november 2009)
Norge:	
Interview 6	Rune Solberg, Embedsmand i Arbejdsministeriet – sad også som næstformand i Integrationslovsudvalget nedsat i 1999 (maj 2010)
Interview 7	Iracles Boumbouras (seniorrådgiver) og Ahmad Ghanizadeh (afdelingsdirektør og medlem af Integrationslovsudvalget) på interviewtidspunktet ansat i Barne-, Ligestillings og Inkluderingsministeriet (maj 2010)
Interview 8	Morten Sonniks (seniorrådgiver), Elisabeth Strand Vigtel (rådgiver) og Anders Fyhn (seniorrådgiver) som på interviewtidspunktet var ansat i det norske Integrerings – og Mangfoldighedsdirektorat (september 2010)
Interview 9	Laila Marie Reiertsen, Det norske Fremskridtspartis ordfører for arbejdsliv (maj 2010)
Danmark:	
Interview 10	Helle Aaen (specialkonsulent ved kontoret for beskæftigelse og uddannelse) & Edith Jager Andersen (specialkonsulent ved kontoret for beskæftigelse og uddannelse), på interviewtidspunktet ansat i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (september 2011)
Interview 11	Birger Mortensen, Chefkonsulent hos KL – deltager i firepartsaftalerne - og i perioden fra 1979 til slutningen af 1990'erne ansat hos Dansk Flygtningehjælp (september 2011) (er blevet interviewet 2 gange).
Interview 12	Ib Maltesen, Økonom i LO og deltager i firepartsaftalerne (september 2011)
Interview 13	Henrik Svane, tidligere Radikalt Folketingsmedlem fra 1997 til 2000 og tidligere leder af Flygtningehjælpen i Nordjylland (november 2011)
Interview 14	Bente Bondebjerg, Chefkonsulent ved Dansk Flygtningehjælp fra 1993 (december 2011)

Som det fremgår af tabel 7.1, er en bred skare af personer fra de tre lande blevet interviewet: Hovedparten af interviewene er med centralt placerede embedsmænd fra de relevante ministerier/departementerne, som har haft indflydelse på, været i berøring med eller haft kendskab til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i de tre lande. Også embedsmænd ansat i direktorater/styrelser er blevet interviewet. Herudover er nogle af de personer, der har medvirket i diverse udredningsgrupper, arbejdsgrupper og betækningsarbejde, blevet interviewet.

Enkelte nuværende og forhenværende politikere er blevet interviewet, og endelig er der for Danmarks vedkommende blevet gennemført interview med repræsentanter fra Kommunernes Landsforening (KL) og Landsorganisationen i Danmark (LO), da de har spillet en vigtig rolle for politikudviklingen. Der er blevet gennemført flere interviews i Danmark, bl.a. for at kompensere for den mindre skriftelighed. Hertil kommer, at det af ressourcemæssige hensyn har været nemmere at få interviewaftaler i stand i Danmark.

Interviewmaterialet har bidraget til at belyse nogle vigtige sider af hændelsesforløbet, men det har samtidig den bagside, at det, problemstillingens bredde taget i betragtning (komparativt og historisk), ikke har været muligt at gennemføre interview med alle de relevante interviewpersoner. Det har betydet, at der er opstået nogle skævheder i det empiriske materiale, der er vigtige at tage højde for i den samlede vurdering af analysernes gyldighed. Hertil kommer, at der er en række personer, som det ikke har været muligt at få aftaler i stand med.

Interviewene er af praktiske hensyn (forskningsophold) blevet indsamlet over en længere tidsperiode: Interviewene i Sverige er gennemført i henholdsvis november 2009 og november 2011, interviewene i Norge i maj 2010 og interviewene i Danmark i efteråret 2011. Interviewene afspejler derfor også til dels, at afhandlingens vinkling og problemstilling har udviklet sig indenfor en treårig periode. Betydningen af statslig policy læring for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken har dog været afsættet for alle de gennemførte interviews.

Med brugen af kvalitative interviews i policy analytiske analyser står man ofte overfor problematikken omkring efterrationalisering. Særligt i de tilfælde, hvor der spørges ind til hændelser, der går flere år tilbage (Silverman, 2007). Det er særligt en problematik, der gør sig gældende i kapitel 10, i analysen af forløbet op til Integrationsloven i Danmark i 1998 samt forløbet op til 2010-reformen i Sverige, da begge disse analysedele baserer sig på enkeltpersoners erindringer. En problematik, der løbende vil blive taget højde for. Derfor skal man være påpasselig med ikke at tillægge enkeltpersoners udsagn for stor betydning. Det er særligt vigtigt når interviewene har karakter af såkaldte 'eliteinterviews', hvilket er en specifik form for interviewform, hvor der er fokus på '*the influential, the prominent and the wellinformed*' (Dexter, 2006: 19), og hvor der er fokus på at rekonstruere de historiske hændelsesforløb. Dog hersker der ikke en tro på, at det er muligt at indkredse, hvad der 'objektivt' skete, og udlægningerne af

hændelsesforløbene vil selvfølgelig altid afspejle interviewpersonens udgangspunkt, interessehensyn, subjektive oplevelser etc.

Det dokumentariske materiale udgør det primære materiale og interviewene det sekundære. Det betyder, at interviewmaterialet i flere af analyserne har haft en understøttende eller illustrativ karakter. Herudover er meget af interviewmaterialet ikke inddraget i selve analyserne, da jeg i stedet har benyttet det som pejlemærker for, hvor det kunne være hensigtsmæssigt at søge efter yderligere informationer. Nogle gange inddrages der egentlige citater i teksten, mens der andre gange blot henvises til 'Interview X'. Det samlede transskriberede interviewmateriale er at finde på den vedlagte Cd-rom (Bilag 2).

I kapitel 9 inddrages interviewmaterialet primært i analysen af 2000'erne, i de tre lande. I kapitel 10 har interviewmaterialet en mere central placering, og det er også her, at interviewmaterialet er mest sammenligneligt på tværs af landene. Det benyttes særligt med henblik på at belyse hændelsesforløbet bag pligtstrategien i 1999 i Danmark, i 2004 i Norge og i 2010 i Sverige. Interviewmaterialet i kapitel 10 har derfor en større betydning for de dragne konklusioner end tilfældet er for kapitel 9.

7.2 Metodiske udfordringer

I kapitel 3.2. blev en række af de metodiske og empiriske udfordringer, der har været forbundet med at indkredse udviklingstrækkene på det statslige policy niveau i Del I, gennemgået. Det er nogle af de samme udfordringer, jeg står overfor i kapitel 8,9 og 10, men udfordringerne her er større, og nye er kommet til, da ambitionen i Del II både er at komme i bredden og i dybden. Sidstnævnte er helt essentielt for at indfange betydningen af statslig policy læring. Ambitionen har således været, at komme bag om så mange af udviklingstrækkene som muligt på det statslige policy niveau, der blev skitseret i kapitel 4. Jo mere empiri, der kan opstøves, jo bedre. Dette er gjort med henblik på at styrke afhandlingens udsagnskraft, ud fra et rationale om, at det i afdækningen af betydningen af statslig policy læring ikke er tilstrækkeligt at udvælge nogle strategiske nedslagspunkter, for på den baggrund at udtale sig om bevægelsen mod konvergens. Det er det samlede indtryk af udviklingstrækkene, der er afgørende. Dermed melder en række andre problemstillinger sig på banen: 1) De empiriske udvælgelseskriterier og empiriens udsagnskraft (er undersøgelsen blevet gennemført stringent og systematisk) og 2) Den interne validitet (gyldigheden af kausalslutningen). Spørgsmålet om den eksterne validitet – generaliseringsmulighederne - vender jeg tilbage til i kapitel 12.

Med hensyn til de empiriske udvælgelseskriterier har afsættet været en systematisk indsamling af de statslige dokumenter – samme fremgangsmåde som beskrevet i kapitel 3. Det udelukker dog ikke, at vigtige aspekter og mekanismer er blevet overset og en indsamling af alt, hvad der er blevet skrevet, i regi af staten, på dette område er ikke tilstrækkeligt til at indkredse betydningen af statslig policy læring (komme i dybden), herunder at afdække kausaliteten. Det er særligt her at interviewmaterialet kommer ind i billedet, da det på nogle udvalgte områder har gjort det muligt

at komme i dybden – særligt i indkredsningen af læringsmekanismerne (særligt den transnationale) - men som samtidig også på nogle fronter bryder med systematikken. Netop derfor er det svært at lave en systematisk analyse af betydningen af statslig policy læring, da det ikke er et fænomen, der sådan lader sig indkredse systematisk. Dog har jeg så vidt muligt forsøgt at tydeliggøre, hvor og hvordan interviewmaterialet er blevet benyttet jf. ovenfor. Af gode grunde har interviewmaterialet primært været muligt at indfange for den sidste del af perioden. Derfor må det også erkendes – hvilket der skal tages forbehold for – at der er hændelsesforløb, som ikke har været muligt at indkredse og opspore. Måske havde jeg identificeret en større grad af statslig policy læring i 1980ernes Danmark, end tilfældet er, hvis det havde været muligt at interviewe embedsmænd fra dette årti. Dog har analysen af policy læringens mulighedsbetingelser ikke været så afhængige af interviewmaterialet, og den teoretiske antagelse er netop, at tilstedeværelsen heraf er en vigtig forudsætning for læringsmekanismernes udfoldelsesmuligheder.

Med hensyn til den interne validitet, er der knyttet nogle begrænsninger til at kunne drage slutninger om kausalitet og betydningen af statslig policy læring, bl.a. fordi vi har at gøre med et til tider delvist skjult eller 'usynligt fænomen'. Herudover skal vi være opmærksomme på, at der potentielt kan have fundet policy læring sted i regi af staten, uden at det fremgår af det tilgængelige dokumentariske materiale. Denne problemstilling er særlig vigtig at være opmærksom på i analyserne af Danmark, da mængden af det dokumentariske materiale – sammenlignet med i Norge og Sverige – er begrænset. Ikke desto mindre kan der argumenteres for, at mange konkrete processer og samspillet med konteksten er blevet indkredset, hvilket er helt essentielt for afhandlingens kausalitetsforståelse jf. kapitel 5.

I kapitel 12 samler jeg op på, i hvilken grad det lykkedes mig at dæmme op for problemstillingerne ovenfor, herunder både at komme i bredden og i dybden.

Kapitel 8: Policy læringens mulighedsbetingelser

8.1 Sverige

8.1.1 Den statslige læringskapacitet

I **1960erne og 1970erne** blev udenlandske arbejdstageres formodede tilpasningsproblemer i samfundet generelt og på arbejdsmarkedet specifikt prioriteret højt fra statens side. I en statslig udredning fra 1965 (SOU 1965, 9; Dahlström, 2004: 84) og i en proposition fra 1968 (Prop 1968, 142) peges der flere gange på, at den svenske stat i alt for ringe grad havde fokus på indvandrerbefolkningens tilpasningsproblemer. Også i en indvandrerpolitisk udredning fra 1974 (SOU 1974, 69) og i den efterfølgende proposition (Prop 1975, 26) blev denne problemstilling fremhævet som et vigtigt område, der skulle opprioriteres fra statens side. I forlængelse heraf blev indvandrerpolitiske spørgsmål gennem 1960erne og 1970erne prioriteret administrativt såvel som økonomisk fra statens side, hvilket særligt oprettelsen af Statens Indvandrerwerk i 1969 vidnede om. Som følge heraf blev en række eksisterende myndigheder slået sammen til en, bl.a. medborgerskabsspørgsmålene fra Justitsdepartementet og tilpasningsspørgsmålene fra arbejdsgruppen vedrørende indvandrerspørgsmål. Denne statslige myndighed fik til opgave at varetage indvandrerpolitiske indsatser, koordinere statens samlede indsats samt være instans for viden om indvandrerbefolkningen (Jacobsson, 1984: 70-87). Et af de områder der blev prioriteret – og opprioriteret gennem årene – i regi heraf, var den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Dermed blev indvandrerpolitiske spørgsmål fra statens side prioritet administrativt såvel som økonomisk, og området fik en fast post på statens budget (Jacobsson, 1984: 70-87).

Oprettelsen af Statens Indvandrerwerk blev foreslået af den såkaldte Udlændingeudredning (SOU, 1967, 18) bl.a. ud fra et rationale om, at der var en række problemstillinger vedrørende indvandrerbefolkningens tilpasning til samfundet, som ikke kunne placeres hos de eksisterende myndigheder. Forslaget blev der fulgt op på i den efterfølgende proposition (Prop 1968, 142). Statens Indvandrerwerk havde det samordnende og overvågende ansvar for indvandrerbefolkningens situation og levevilkår, mens de enkelte fagmyndigheder havde ansvaret for deres pågældende område (Prop 1975, 26).

Den administrative oprustning af det indvandrerpolitiske område kan imidlertid føres helt tilbage til 1961, hvor en såkaldt Udlændingeudredning blev nedsat. Opdraget var bl.a., at udarbejde et informationsskrift til indvandrere i Sverige (SOU 1967, 18; Dahlström, 2004: 120-121). I efteråret 1964 overleverede de informationsskriftet til Indenrigsdepartementet, som fik en hård medfart af bl.a. høringsinstanser, hvorfor det blev besluttet, at der skulle arbejdes videre med informationsskriftet. I det videre arbejde blev opmærksomheden rettet mod en række 'etableringsproblemer', som indvandrere mentes at stå overfor. Dette var baggrunden for, at den daværende Indenrigsminister i 1966 nedsatte en arbejdsgruppe, i regi af Indenrigsministeriet - 'Arbetsgruppen för invandrarfrågor', bestående af bl.a. af embedsmænd fra en række ministerier

og af eksperter, hvis opgave blev at kortlægge de sociale, kulturelle og øvrige problemstillinger, som indvandrere mødte i Sverige samt overveje, hvilke indsatser som kunne introduceres med henblik på en afhjælpning heraf (Dahlström, 2004: 120-122; Jacobsson, 1984:70-71).

Arbejdsgruppen agerede ikke som en traditionel statslig udredningskomite med det opdrag at gennemføre udredningsarbejde med henblik på udarbejdelsen af en betænkning. Den fungerede i en årrække og var med til at initiere en række indvandrerpolitiske forsøgsvirksomheder. I 1969 overgik arbejdsgruppen til Statens Indvandrerwerk. Arbejdsgruppen fik stor betydning for lanceringen af de første indvandrerpolitiske indsatser i Sverige, da der i regi heraf blev igangsat en række forsøgsordninger, som fik stor betydning for udviklingen af de indvandrerpolitiske indsatser, fra midten af 1960erne og i årene frem, og flere af dem blev efterfølgende gjort permanente (Dahlström, 2003: 49; Dahlström, 2004: 156).

Også gennem 1970erne var der fortsat tale om en oprustning af den administrative kapacitet i relation til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Bl.a. blev der i efteråret 1975 etableret et Indvanderråd under Arbejdsmarkedsdepartementet, der kom til at fungere som et organ, hvor indenfor indvandreres og minoriteters situation kunne drøftes. Endvidere blev der knyttet en ekspertgruppe for indvandringforskning til samme departement.

Det var først i midten af 1970erne, at der så småt begyndte at komme fokus på indvandrerbefolkningens arbejdsløshedsproblemer, som følge af gruppens forværrende beskæftigelsessituation jf. figur 1.1. I den forbindelse kom særligt embedsværket, i regi af Arbejdsmarkedsstyrelsen, ind i billedet. Bl.a. blev der på foranledning af Arbejdsmarkedsverket sat gang i en intern undersøgelse, der skulle undersøge Arbejdsformidlingens service overfor indvandrere nærmere (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1978).

Også med hensyn til opbygningen af en statslig videnskapacitet var Sverige tidligt ude, da det indvandrerpolitiske område allerede i 1970erne blev prioriteret statistisk – og forskningsmæssigt, hvilket også gennemgangen af det statistiske materiale i kapitel 1.3 vidnede om. F.eks. lavede den svenske statistiske myndighed (SCB – Statistiska centralbyrån) i slutningen af 1970erne specialkørsler over udenlandske medborgeres beskæftigelsessituation. Frem til midten af 1970erne var det Statens Indvandrerwerk, der udarbejdede det statistiske materiale, men i midten af 1970erne overtog SCB ansvaret. I den forbindelse blev der også afsat midler (300.000 svenske kroner,) der skulle være med til at understøtte, at sådan en overflygtning kunne gennemføres samt understøtte, at de nødvendige statistikker og specialkørsler kunne gennemføres. Og i 1975 blev SCB, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Statens Indvandrerwerk af regeringen bedt om at udarbejde et forslag til periodisk statistik over beskæftigelsesniveauet blandt udenlandske arbejdstagere i Sverige (Prop 1975, 26: 94-96). Sammenlagt blev der lagt op til, at der skulle afsættes 1,5 millioner svenske kroner for budgetåret 1975/76 til at finansiere forsknings – og statistikvirksomheden i relation til indvandrerområdet.

At det indvandrerpolitiske område, herunder den arbejdsmarkedsrettede del, prioriteres videnskæssigt fra statens side, fremgår også af 'Indvandrerudredningen' fra 1974 (SOU 1974, 69) og den efterfølgende regeringsproposition fra 1975 (Prop 1975, 26), da begge indeholdt særskilte afsnit om statistik og forskning, på linje med andre indvandrerpolitiske områder (de indvandrerpolitiske målsætninger, arbejdsmarkeds-, sociale, bosætnings og uddannelsesspørgsmål). Der peges bl.a. på, hvordan der burde gøres mere ud af det internationale og nordiske forskningssamarbejde. Oprettelsen af et nordisk migrationsforskningsinstitut blev foreslået, og der blev lagt op til, at såvel forskningen på området som samarbejdet med de administrative myndigheder skulle styrkes. Endvidere blev en ekspertgruppe vedrørende indvandrerforskning tilknyttet Arbejdsdepartementet i 1975 (EIFO). I 1983 blev denne gruppe til 'Delegationen for indvandringsforskning' (DEIGO), som kom til at figurere under indvandrerministeren under arbejdsmarkedsdepartementet (Borevi, 2010: 84). Borevi (2010: 84) peger i forlængelse heraf på, hvordan der fra statens side blev lagt vægt på, at de indvandrerpolitiske indsatser skulle basere sig på viden, hvilket resulterede i en organisatorisk tæt kobling mellem beslutningstagere og forskere.

I starten af **1980erne** blev bekæmpelsen af arbejdsløsheden blandt indvandrerbefolkningen et højtprioriteret indsatsområde fra statens side. På trods af at 1980ernes Sverige var præget af gunstige økonomiske vilkår, højkonjunktur og (i slutningen af 1980erne) tilmed mangel på arbejdskraft, blev indvandrerbefolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet kraftigt forværret (Dahlström, 2004). Den gunstige økonomiske situation var formodentlig medvirkende til, at der administrativt og økonomisk fra statens side var overskud til at fokusere på indvandrerbefolkningens arbejdsløshedsproblemer. Der blev ikke lagt skjul på, at opbygningen af et nyt indsatsområde var nødvendigt, og der herskede et rationalt om, at de 'arbejdsløshedsproblemer', indvandrere stod overfor, var så alarmerende, at målrettede tiltag var en nødvendighed (SOU, 1984, 58: Prop 1985/86, 98).

Den daværende indvandrer – og ligestillingsminister (Anita Gradin) udtalte i den forbindelse: '*Jag anser att alla krafter måste mobiliseras för att hjälpa invandrarna in på arbetsmarknaden samt för att förhindra utslagningen. Nya vägar måste prövas för att stärka invandrarnas ställning inom utbildningen och i arbetslivet. Det krävs en kombination av åtgärder och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser för att underlätta för invandrare på arbetsmarknaden*' (Prop 1985/86, 98: 33-34).

I 1980erne var den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken derfor et område, der administrativt såvel som økonomisk, fik høj prioritet fra statens side. Sidstnævnte kom bl.a. til udtryk ved, at der fra statens side blev afsat mange midler til udviklingsprojekter og igangsættelse af forsøgsordninger (Prop 1985/86, 98). Den administrative prioritering kom bl.a. til udtryk ved, at de enheder, der blev oprettet i 1960erne/1970erne, specifikt fokuserede på arbejdsløshedsproblematikken. Princippet var fortsat, at de enkelte fagmyndigheder havde

ansvaret for indvandrerbefolkningens situation indenfor det pågældende område, men at Statens Indvandrerwerk skulle fungere som den samordnende og overvågende myndighed (Prop 1985/86, 98: 22). Den administrative prioritering kom endvidere til udtryk ved nedsættelsen af en række indvandrerpolitiske statslige udretninger i den første halvdel af 1980'erne, hvori den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken figurerede som et centralt indsatsområde (SOU, 1984, 58: SOU 1984, 55). Den mest centrale blev nedsat i 1980 og præsenterede i 1984 betænkningen - *Invandrar- och minoritetspolitiken* (SOU 1984, 58). Udover at tage indvandrerpolitikens principper op til overvejelse fik den også til opgave at vurdere spørgsmål vedrørende indvandringen og indvandrerbefolkningens situation i Sverige (Direktiv 1980, 48). Denne udredning var den første i Sverige, der specifikt gik i dybden med indvandrerbefolkningens ledighedsproblemer.

I 1979 blev en anden statslig udredning - Diskriminationsudredningen (DU) – nedsat, som også fremlagde en betænkning i 1984 (SOU 1984, 55). Heri var der primært fokus på diskriminationsproblematikken. Begge betænkninger blev der udførligt fuldt op på i en efterfølgende regeringsproposition (Prop 1985/86, 98).

Også en række arbejdsgrupper i regi af embedsmandsværket blev nedsat i den første halvdel af 1980'erne. Særligt Arbejdsmarkedsstyrelsen kom på banen, og i regi heraf fandt der meget udviklingsarbejde sted, og en række evaluerings – og opsamlingsrapporter blev udarbejdet. På eget initiativ lancerede de også en række handlingsplaner, hvilket jeg vender tilbage til i kapitel 9 (Lundh & Ohlsson, 1999: 116; Prop 1985/86, 98: 34).

I 1980'erne er der fortsat fokus på statistikudviklingen og forskningen på området: Både i den førromtalte udredning (SOU 1984, 58) og i den efterfølgende regeringsproposition blev der peget på (Prop 1985/86, 98), at der fortsat manglede forskning på en række områder. Særligt blev behovet for mere viden om forskellige indvandrergruppers situation på arbejdsmarkedet fremhævet.

I den første halvdel af **1990'erne** toppede beskæftigelsesgabet jf. figur 1.1, og i den første halvdel af 1990'erne stod Sverige overfor en omfattende og langvarig lavkonjunktur, økonomisk krise og et generelt højt arbejdsløshedsniveau (Lundh & Ohlsson, 1999). Den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken blev fortsat prioriteret administrativt og økonomisk fra statens side, men ikke i samme omfang som i 1980'erne. Bl.a. var området fortsat genstand for stor opmærksomhed i 1990'ernes statslige udredningsarbejde og regeringens opfølgende propositioner. I forbindelse med nedsættelsen af en statslig udredning, der fokuserede på indvandrerpolitikken og dens principper generelt (Prop 1997/98, 16), blev der bl.a. nedsat et udvalg, der specifikt skulle udrede indvandrerbefolkningens udfordringer på det svenske arbejdsmarked og tiltag til understøttelse heraf (SOU 1995, 76). I 1995 blev en delbetænkning desangående overleveret. Også Arbejdsmarkedsstyrelsen overlevede i den første halvdel af 1990'erne en række handleplaner

(Lundh & Ohlsson, 1999: 121-122). Derimod var den økonomiske prioritering fra statens side ikke så stor, hvilket bl.a. kom til udtryk ved, at der ikke i samme omfang, som i 1980'erne, blev afsat midler til igangsættelsen af forsøgsordninger.

I 1998 blev den statslige myndighed 'Integrationsverket' oprettet, som skulle fungere som den centrale myndighed for integrationsspørgsmål (nedlagt igen i 2007). Myndigheden fik bl.a. til opgave at producere og formidle viden på integrationsområdet, lave opfølgninger på evalueringer og støtte kommunernes integrationsindsats overfor nyankomne.

Selvom indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet og arbejdsløsheden blandt indvandrere blev reduceret i **2000'erne**, var forskellen på beskæftigelsen blandt svenskfødte og udenlandsk fødte stadig iøjnefaldende jf. figur 1.1. Indsatsområdet blev fortsat prioriteret administrativt såvel som økonomisk fra statens side, og det var fortsat genstand for stor opmærksomhed i de statslige dokumenter (Skr. 2001/02, 129: 56; Prop 2002/03, 44: 42-47). Særligt indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen, herunder den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen, var over flere omgange genstand for 'statslig tænkning'. Både i 2003 og i 2008 blev store statslige udredningsbetænkninger overleveret til den svenske rigsdag (SOU 2003, 75; SOU 2008, 58).

Mens der gennem 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne fra statens side havde været meget fokus på de indvandrerpolitiske principper, kom der i 2000'erne i højere grad fokus på målbare målsætninger, målopfyldelse og en løbende vurdering af den førte politik - hvad virker og hvad virker ikke. Baggrunden herfor var bl.a., at opfølgninger på integrationspolitikken i perioden 1997-2006 havde vist meget beskedne resultater, hvilket bl.a. blev påpeget af Integrationsverket. Og gennem 2000'erne kritiserede Rigsrevision de svenske myndigheder for at have haft for meget fokus på langsigtede målsætninger frem for en konkret opfølgning på resultaterne. Det resulterede i, at der i forbindelse med budgetpropositionen for 2006 blev præsenteret et nyt system for opfølgning og analyse af integrationspolitikken udvikling og resultater. Der blev opsat 24 mål og 69 indikatorer for opfølgning af målopfyldelsen, indenfor 11 forskellige områder, herunder bl.a. beskæftigelse, uddannelse, sundhed, demokrati, kultur, diskriminering, nyankomne indvandreres introduktion etc. I forlængelse heraf fik de berørte myndigheder til opdrag at følge op på de fremsatte indikatorer og gennemføre analyser (Integrationsverket, 2007:9).

Det var en praksis, der fortsatte efter september 2006, hvor den nytiltrådte borgerlige regering lagde op til, at de overordnede langsigtede hensigtserklæringer og målsætninger burde afgrænses til målbare, realistiske og konkrete delmål (Skr. 2008/09, 24: 5-6). Det kom bl.a. til udtryk ved, at der i 2009/2010 blev opstillet 27 indikatorer, som SCB løbende skulle følge op på (Skr. 2009/10, 233: 4-5, 69). Også i forbindelse med reformen af introduktionsindsatsen i 2010 blev der lagt op til et system, der i højere grad kunne understøtte en opfølgning af resultaterne og graden af målopfyldelse fra statens side (SOU 2008, 58; Prop 2009/10, 60).

8.1.2 De politiske rammevilkår

De politiske mulighedsbetingelser i **1960erne og 1970ernes** Sverige var gennemgående favorable: Både i forhold til indvandrerpolitikken generelt og specifikt i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, herskede der udbredt politisk konsensus (SOU 1974, 69; Prop 1975, 26). Den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken var samtidig et spørgsmål, som fik forholdsvis stor prioritet fra statens og regeringens side jf. ovenfor. Selvom 1960erne og 1970erne i Sverige bar præg af, at der var meget fokus på en formulering af indvandrerpolitiske principper jf. kapitel 5.5, så var den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken ikke genstand for politisk idealisme/udpræget principiel bevågenhed. Det var i højere grad tilfældet for de mere kulturrelaterede tiltag. Hertil kom, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken blev fastlagt forud for stadfæstelsen af de indvandrerpolitiske principper (Jacobsson, 1984; Dahlström, 2004)

Selvom indvandrerbefolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet i **1980erne** blev opprioriteret og fik en mere central placering på den politiske dagsorden, blev spørgsmålet ikke gjort til genstand for politiske stridigheder, interesse og/eller vælgerhensyn eller politisk idealisme: Ligesom i 1970erne relaterede de indvandrerpolitiske principper og diskussionen heraf på det statslige målformuleringsniveau sig ikke til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Den begrænsede politiske indblanding kom endvidere til udtryk ved, at stort set ingen af de introducerede indvandrerpolitiske tiltag var genstand for partipolitisk debat eller genstand for opmærksomhed i forbindelse med de nationale valg til Stortinget (Dahlström, 2004: 70-71), og der var udpræget enighed om den førnævnte betænkning fra 1984, hvori indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet udførligt blev behandlet (Prop 1985/86, 98: 30-39).

I **1990erne** blev de indvandrerpolitiske principper mere retningsgivende for den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken og de politiske magtkonstellationer mere omskiftelige. Selvom det indvandrerpolitiske område ikke var omgærdet med nævneværdige politiske uenigheder, var der i starten af 1990erne ikke udpræget enighed om de indvandrerpolitiske principper blandt de politiske partier. Det var formodentlig medvirkende til, at et statsligt udredningsarbejde, der blev igangsat i starten af 1990erne af en borgerlig regering, blev nedlagt og et nyt efterfølgende igangsat, da en Socialdemokratisk regering igen kom til magten i 1994. Som følge heraf blev nye indvandrerpolitiske principper stadfæstet i 1997/1998 jf. kapitel 5.5 (se også Borevi, 2002: 132, 311). I 1997 blev det således stadfæstet, at man skulle være påpasselig med at indføre målrettede tiltag ud fra et stigmatiseringshensyn. I stedet skulle de generelle politikker være gennemsyret af samfundets etniske mangfoldighed (Prop 1997/98, 16). For første gang knyttede de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet direkte an til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, hvilket på nogle fronter – men ikke på alle - var begrænsende for læringens udfoldelsesmuligheder. Dette uddybes nærmere i kapitel 9.

Selvom der fortsat fra **2000-2011** var udbredt politisk enighed om flygtninge-indvandrerpolitikken, er der også eksempler på det modsatte. Bl.a. begyndte Socialdemokratiet i starten af 2000erne og

frem til 2006 – med integrationsminister Mona Sahlin i spidsen – at betone strukturel diskrimination som en barriere, der gennemsyrede samfundet, og som forhindrede integrationen i samfundet, herunder på arbejdsmarkedet (Jørgensen, 2006b). At denne barriere skulle være så dominerende, var der dog langt fra enighed om, og da den borgerlige regering kom til magten i 2006, blev betoningen heraf kraftigt nedtonet (Interview 3, ÅO).

Det gennemgående indvandrerpoltiske princip i **2000erne** var fortsat, at generelle frem for målrettede indsatser overfor indvandrerbefolkningen var at fortrække, men at det kunne være nødvendigt at gøre brug af komplimenterende målrettede tiltag (Skr. 2001/02, 129; Skr. 2009/10, 233). Særligt efter regeringsskiftet i 2006 fik den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpoltikken stor politisk prioritet: Arbejde, uddannelse og sprogkundskaber blev fremhævet som nøglen til en succesfuld integration (Skr. 2008/09, 24). Det

Det samlede indtryk på baggrund af ovenstående er, at policy læringens mulighedsbetingelser fra 1970erne og frem til 2011 generelt har været favorable, hvilket særligt kan henføres til den statslige læringskapacitet: 1980erne havde policy læringen de bedste vilkår, mens betingelserne på nogle fronter blev forværret i 1990erne som følge af ændringerne i de politiske rammevilkår.

8.2 Norge

8.2.1 Den statslige læringskapacitet

I en arbejdsmarkedspolitisk Stortingsmelding fra slutningen af 1960erne (St. Meld 1968/69, 45: 58-64) blev der for første gang givet udtryk for, at staten havde et ansvar for at lancere indsatser til afhjælpning af udenlandske arbejdstageres etableringsproblemer i samfundet, herunder sprog- og samfundsundervisning samt udvikling af informationsmateriale. Indsatser der også blev lagt vægt på i en betænkning fra 1973, afgivet af en statslig udredningsgruppe – Danielsesudvalget (NOU, 1973, 17: 13-14). Den administrative og økonomiske prioritering fra statens side kom bl.a. til udtryk ved oprettelsen af informations- og vejledningstjeneste (INFO) ved Amtsarbejdskontorerne i Oslo og Akershus i 1969. Ved årsskiftet 1971/1972 fik INFO til opgave at bedrive arbejdsformidling overfor udenlandske arbejdstagere, herunder at informere udenlandske arbejdstagere om det at arbejde i Norge. Gennem 1970erne blev ordningen udvidet fra at være et kontor med enkelte ansatte til et mere eller mindre fuldt udbygget informations – og formidlingskontor, med en række kontorer fordelt over landet⁴² (Pettersen, 1982: 12-21).

Mens Statens Indvandrerwerk i Sverige var en permanent statslig myndighed var INFO en midlertidig tjeneste, der kun var placeret nogle steder i Norge (St. Meld 1979/80, 74: 72). I 1973 var der ansat 5 medarbejdere i INFO-tjenesten og til sammenligning omkring 200 ved Statens Indvandrerwerk. Men oprettelsen af INFO vidner alligevel om, at udenlandske arbejdstageres

⁴² I 1979 blev der ansat en 'kvindekonsulent' ved INFO som specifikt skulle afhjælpe indvandrerkvindernes arbejdsløshedsproblemer.

etableringsudfordringer fra statens side blev prioriteret. I starten af 1980erne besluttede Stortinget at ophæve 'systemet med separat arbejdsformidling for indvandrere' (Innstilling S. nr. 183, 1980-81: 3; Pettersen, 1982) med henvisning til, at en særlig tjeneste overfor indvandrerbefolkningen kunne opleves som stødende og diskriminerende (St. Meld 1979-80, 74; Brochmann & Hagelund, 2010b: 234).

At indvandrerpolitikken, herunder den arbejdsmarkedsrettede, så småt blev prioriteret økonomisk fra staten side i starten af 1970erne kom bl.a. til udtryk ved et forslag om, at der over statsbudgettet skulle gives en bevilling på 1. million kroner til '*... tiltak til beste for de utenlandske arbeidstakere og deres familie*' (NOU 1973, 17: 13-14). I forlængelse heraf blev en række tilpasningstiltag oprettet, herunder sprogundervisning, sprogoplæring etc. (St. Meld 1973-74, 39). Området blev også administrativt opprioriteret som følge af oprettelsen af et Indvandringssekretariat og et interdepartementalt samordningsudvalg i 1976 bl.a. bestående af repræsentanter fra Kirke – og Undervisningsdepartementet, forbruger – og administrationsapparatet samt Arbejdsmarkedsetaten.

I slutningen af 1970erne kom der fokus på arbejdsløshedsproblematikken fra statens side. Problematikken blev ikke fremstillet som et uoverkommeligt problem, og der var primært fokus på udenlandske arbeidstagere fra Afrika og Asien, unge samt indvandrerkvinder. I første omgang blev problemstillingen varetaget i regi af INFO-tjenesten. Herudover blev der i 1978 nedsat en række ministerielle arbejdsgrupper, der specifikt skulle forholde sig til de arbejdsløshedsproblemstillinger, henholdsvis unge og kvinder med indvandrerbaggrund stod overfor og komme med input til en afhjælpning heraf (St. Meld 1979/80, 74: 73-74).

Det at styrke vidensgrundlaget, generelt på det indvandrerpolitiske område og specifikt i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, blev fra statens side betonet som helt afgørende i slutningen af 1970erne. Både manglen på statistiske undersøgelser og undersøgelser mere generelt, der kunne bidrage til at belyse forskellige sider af indvandrerbefolkningens økonomiske og sociale vilkår, blev fremhævet som problematisk – også for udviklingen af konkrete arbejdsmarkedspolitiske tiltag (Innst. S. 1974/75, 85; St. Meld 1979/80, 74: 5). Tilbage i 1973 blev der i den førnævnte betænkning lagt op til, at det statistiske grundlag vedrørende udenlandske arbeidstagere skulle opprioriteres, bl.a. med henblik på at have et bedre grundlag for at kunne indføre tilpasningstiltag i det norske samfund (NOU 1973, 17). Ovenstående understøtter antagelsen om, at tilgængeligt statistisk materiale kan være en vigtig forudsætning for, at der fra statens side sker noget på policy udviklingsfronten (jf. Kuhnle, 2011). På trods af disse hensigtserklæringer var det dog som om, at den statslige videnskapacitet i 1970erne fortsat var begrænset, hvilket udtalelser fra starten af 1980erne vidner om (Innst. S. 1980/81, 183:3-4)

I **1980ernes** Norge blev den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i højere grad end tidligere prioriteret, og det samme gjorde opfattelsen af, at staten havde et medansvar for at afhjælpe problemstillingen. Det skal ses i sammenhæng med, at indvandringen ændrede karakter

samtidig med, at gruppens beskæftigelsessituation blev forværret (St. Meld 1987/88, 39: 54). Problemstillingen blev dog ikke fremhævet som så presserende som i Sverige, hvilket både kan henføres til begrænsninger i det foreliggende statistiske materiale og til, at beskæftigelsesgabet i Norge lå på et noget lavere niveau end i nabolandene jf. kapitel 1.3.

Med hensyn til den administrative prioritering så er 1980ernes Norge ikke præget af lanceringen af samlede handlingsplaner på det arbejdsmarkedspolitiske område – som i Sverige – eller af nedsættelsen af store indvandrerpolitiske statslige udredninger. Derimod blev der i midten af 1980erne udarbejdet statslige udredninger med fokus på henholdsvis unge indvandrere (NOU 1985, 29) og på flygtningebefolkningen (NOU 1986, 8). Begge havde karakter af konkrete undersøgelser, som udvalgte forskere blev sat til at lave med henblik på at frembringe viden på de respektive områder.

I 1980 blev der oprettet et Indvandrersekretariat, som kom til at fungere som et selvstændigt kontor i regi af Kommunaldepartementet, som kort tid efter skiftede navn til *Indvandrersektionen* (Riksarkivaren, 2009). Sektionens opgave var bl.a., at behandle principielle indvandrerspørgsmål og forvalte bevillingen til 'særskilte tiltag for udlændinge'. Endvidere blev der i regi af sektionen gennemført en række undersøgelser, bl.a. om Indvandrerbefolkningens deltagelse på arbejdsmarkedet (Müller, 1983) og der blev oprettet en skriftserie om indvandrerforskning. Umiddelbart efter beslutningen om at nedlægge INFO-tjenesten gennemførte Indvandrersekretariatet en undersøgelse af erfaringerne fra dette arbejde (Pettersen, 1982). Oprustningen af det statslige embedsværks videnskapacitet skete også på en række andre fronter. Bl.a. blev der i 1982, i regi af Kommunal – og Arbejdsdepartementet, foretaget en statusvurdering af den eksisterende forskning og en vurdering af behov for forskning fremover (St. Meld 1987-88, 39: 91) og som følge heraf finansierede Kommunal – og Arbejdsdepartementet en række enkeltprojekter frem til 1984, hvilket bl.a. medførte, at der kom fokus på den offentlige indsats overfor unge indvandrere, herunder den arbejdsmarkedsrettede del af den offentlige indsats (NOU 1985, 29). I løbet af 1980erne blev en række andre projekter finansieret af Kommunal – og Arbejdsdepartementet igangsat og der skete så småt en oprustning på statistiksiden, da der begyndte at foreligge statistik vedrørende indvandrerbefolkningens stilling i det norske samfund og deres levevilkår. Det knyttede sig bl.a. til en bearbejdning af folketællingsdata fra 1980 og gennemførelsen af en levekårsundersøgelse blandt udenlandske statsborgere med data fra 1983 – gennemført af den norske statistiske myndighed SSB (Statistisk sentralbyrå) efter opdrag af Kommunal – og Arbejdsdepartementet (St. Meld 1987/88, 39: 73-74).

Da der i en Stortingsmelding i slutningen af 1980erne blev gjort status over opprioriteringen af dette område var konklusionen, at der forelå meget viden, men at mere viden, udredningsarbejde samt evalueringer var påkrævet indenfor en række indvandrerpolitiske områder. Endvidere peges der på, at der på trods af den statistiske oprustning manglede flere oplysninger, bl.a. statistik over indvandrerbefolkningens fødeland og om indvandrerbefolkningens stilling i det norske samfund,

herunder vedrørende indvandrerbefolkningens position på arbejdsmarkedet og gruppens beskæftigelsesmønstre (St. Meld 1987/88, 39: 71).

I 1988 blev Udlændingedirektoratet oprettet med henblik på en bedre samordning og styring af statens virksomhed overfor indvandrere og asylansøgere (St. Meld 1987-88, 39; St. Meld 1996-97, 17: 90). Det skete bl.a. som følge af de store omvæltninger på flygtningeområdet i den anden halvdel af 1980'erne (St. Meld 1989-90, 61). I den forbindelse blev ansvaret for integreringen af flygtninge og indvandrere samlet i Kommunal – og Regionaldepartementet.

At indvandrerbefolkningen stod overfor en række problemer på det norske arbejdsmarked blev for alvor tydeligt i **1990'erne**, hvilket gruppens overrepræsentation i kontanthjælpsstatistikkerne tydeligt vidnede om (Djuve, 2011; St. Meld 1996-97, 17), og i højere grad end tidligere blev arbejdslivet fremhævet som den vigtigste arena for at blive en del af fællesskabet. Dette blev understøttet af en fortsat økonomisk og administrativ prioritering af området fra statens side. Sidstnævnte kom bl.a. til udtryk ved, at der fra regeringens side blev udarbejdet handleplaner (Kommunal – og arbejdsdepartementet, 1993), og at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken fik en central placering i de indvandrerpolitiske Stortingsmeldinger (St. Meld 1996-97, 17). Endvidere kom der, i højere grad end tidligere, fokus på områdets administrative placering, nærmere bestemt Udlændingedirektoratets rolle, der blev oprettet i slutningen af 1980'erne. Det blev understreget, at Udlændingedirektoratets opgave var at understøtte sektorernes og kommunernes ansvar for at tilbyde viden om situationen for personer med indvandrerbaggrund i Norge samt kompetence om arbejdsmetoder og virkemidler for at fremme ligestillingen og integreringen (St. Meld 1996-97, 17: 90-91). Dermed blev der på nogle fronter gjort op med sektoransvarsprincippet.

I slutningen af 1990'erne (1996-97) var det fortsat Kommunal – og arbejdsdepartementet som havde det samordnende ansvar i forhold til forskning, forsøg, statistikudvikling og evaluering af indvandrerområdet. Mængden og kvaliteten af vidensgrundlaget var fortsat genstand for stor opmærksomhed: Det blev påpeget, at der manglede viden på området, herunder at forskningsindsatsen var for spredt og kortsigtet og i for ringe grad byggede på tidligere forskning (St. Meld 1996-97, 17: 92-93). Også det statistiske grundlag blev styrket fra statens side. Bl.a. blev der i starten af 1990'erne sat gang i et samarbejde mellem Kommunal – og arbejdsdepartementet og SSB med henblik på at frembringe bedre og mere systematisk information og viden om ind – og udvandringsstrømme samt indvandrerbefolkningens levevilkår. I 1996 blev samarbejdet evalueret, hvorefter man besluttede sig for at fortsætte samarbejdet (St. Meld 1996/97, 17: 93).

Beskæftigelsesgabet faldt betydeligt i **2000'erne** og lå – sammenlignet med i Sverige og Danmark – på et forholdsvis lavt niveau jf. figur 1.1. Fortsat var der fokus på en styrkelse af den statslige læringskapacitet, herunder på en forbedring af de administrative arbejdsgange, vidensproduktionen og statistikudviklingen. Særligt overrepræsentationen af personer med

indvandrerbaggrund i socialtjenestesystemet (kontanthjælpssystemet) fremhæves som en stor udfordring og som noget, staten havde et ansvar for at afhjælpe.

Vi ser også, at den statslige tænkning på dette område opjusteres i Stortingsmeldingerne og i det statslige udredningsarbejde. I starten af 2000erne var der særligt fokus på indsatsen overfor nyankomne, men også på andre områder, og i løbet af 2000erne blev en række meldinger, udredninger og konkrete handleplaner søsat, som på forskellig vis relaterede sig til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken (St. Meld 2002-03, 6; St. Meld 2006-07, 9: 16). Fra regerings side blev der endvidere over en årrække lanceret en række handlingsplaner for integrering og inkludering af indvandrerbefolkningen, som bl.a. havde fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. I 2006/2007 blev den første handlingsplan lanceret, og i de efterfølgende år blev der fuldt op herpå. Brugen af handleplaner vidner om den samme tendens, som vi så i Sverige i slutningen af 2000erne, hvor der i højere grad end tidligere kom fokus på målopfyldelse, opstillingen af kortsigtede mål og de konkrete virkemidler. Også i relation til reformen af introduktionsindsatsen i 2004, skete der en opjustering på den front.

Som det fremgik af ovenstående, har forvaltningen og organiseringen af det indvandrerpolitiske område været kendetegnet ved reorganisering og været organiseret på mange forskellige måder gennem årene. Det var en tendens, der fortsatte i 2000erne (Brochmann & Hagelund, 2010b: 288-289). Integrerings – og Mangfoldighedsdirektoratet blev oprettet i 2006 og overtog nogle af de opgaver, Udlændingedirektoratet tidligere havde varetaget. Direktoratet blev oprettet den 1. januar 2006 og overtog i den forbindelse opgaver fra Udlændingedirektoratet, bl.a. bosætning af flygtninge, opfølgning på introduktionsloven, forvaltning af vigtige økonomiske virkemidler indenfor integrerings – og mangfoldighedsarbejdet, oplæring i norsk og samfundskundskab, tolkningen i den offentlige sektor, arbejdsmarkedsrettet integreringstiltag og koordinering af arbejde med racisme og diskriminering (Brochmann & Hagelund, 2010b: 290). Endvidere blev der i regi heraf igangsat og gennemført en række evalueringer, direktoratet forvaltede en stor mængde midler på statsbudgettet til en række integreringsopgaver og direktoratet havde sin egen analysesektion (Interview 8, AF).

I slutningen af 2000erne blev der nedsat to statslige udredningsgrupper, der begge i 2011 fremlagde store og omfangsrige betænkninger (NOU 2011, 7; NOU 2011, 14). Der blev udarbejdet en betænkning af det såkaldte Inkluderingsudvalg, der bl.a. skulle vurdere forskellige tiltag for at forbedre deltagelsen i arbejdsmarkedet blandt personer med indvandrerbaggrund og fremlægge forslag til en styrkelse af indsatsen (NOU 2011, 14). En anden udredningsgruppe skulle mere overordnet undersøge de udfordringer, den norske velfærdsmodel stod overfor, herunder højne vidensgrundlaget, afdække mekanismer samt komme med forslag til, hvordan de identificerede problemer kunne tackles (NOU 2011, 7: 9).

Selvom der i 2000erne fortsat var meget fokus på forsknings – og statistiksiden blev manglende viden ikke længere fremhævet som en direkte barriere for tilrettelæggelsen af indsatsen. Derimod kom der mere fokus på resultatopfølgning og en løbende opfølgning på virkningerne af de introducerede politikker, og her spillede vidensgrundlaget en vigtig rolle (St. Meld 2003-04, 49: 126-130).

8.2.2 De politiske rammevilkår

De politiske omgivelser, der relaterede sig til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Norge, var fra 1970erne og frem til 2011 ikke genstand for de store svingninger, da de gennemgående var karakteriseret ved konsensus og pragmatiske. Selvom Fremskridtspartiet gennem årene bidrog til at problematisere flygtninge-indvandrerspørgsmålet, fik partiet ikke nævneværdig indflydelse på den førte politik, da der blandt de resterende af Stortingens partier herskede konsensus på det indvandrerpolitiske område. Der herskede ikke på samme måde enighed om kontrolpolitikken (Hagelund, 2002: 70; Brochmann & Hagelund, 2010b: 247). Hvorvidt Fremskridtspartiets stigende vælgertilslutning, hvor det i både 2005 og 2009 fik omkring 22 % af stemmerne og dermed opnåede positionen som landets andenstørste parti jf. kapitel 5.3, havde betydning for bl.a. at introduktionsindsatsen i 2004 kom til at se ud, som den gjorde, kan selvfølgelig diskuteres (Valenta & Bunar, 2010). Det er dog min vurdering, at dets indflydelse på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken var begrænset (se også Djuve, 2011).

Den politiske prioritering af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken steg gennem årene – særligt fra slutningen af 1990erne (se bl.a. St. Meld 1996-97, 17) og med tiltagende kraft fra 2010.

Som jeg var inde på i kapitel 5.5, blev der i slutningen af 1970erne defineret nogle indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet, men - ligesom i Sverige – relaterede de sig ikke til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Det drejede sig i højere grad om spørgsmålet om kulturelle særtræk og var derfor ikke umiddelbart retningsgivende for udviklingen af politikken indhold (St. Meld 1979-80, 74). I slutningen af 1980erne blev der gjort mere ud af at stadfæste de mål og retningslinjer for myndighedernes politik, som skulle være styrende for den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrere (St. Meld 1987-88, 39: 10-11, 57-58). Bl.a. blev der lagt op til en ligestilling mellem indvandreres og nordmænds mulighed for at benytte sig af Arbejdsformidlingens indsatser, at Arbejdsformidlingens ordinære indsatser skulle være afprøvet før en igangsættelse af mere omfattende tiltag kunne komme på tale, at de sproglige forudsætninger skulle på plads, før der skulle gives tilbud om arbejdsmarkedsrettede tiltag samt, at særligt tilrettelagte tiltag for indvandrere skulle igangsættes og videreføres i det omfang, det var nødvendigt. Der var dog tale om nogen forholdsvis uklare principper, hvilket også er tilfældet for de principper om aktiv deltagelse fra indvandrerbefolkningens side, som kom til at stå centralt i 1990erne (Hagelund, 2002).

Også betydningen af det førnævnte sektoransvarsprincip, som blev indført i 1980, er svært at gennemskue: Som nævnt indebar det, at samtlige fag - og sektormyndigheder på alle forvaltningsniveauer havde ansvaret for hele befolkningen indenfor deres ansvarsområder og for at evaluere situationen for personer med indvandrerbaggrund (NOU 2011, 14: 34). På den ene side lagde princippet op til en begrænsning af målrettede tiltag samtidig med, at det var meget vagt i sine formuleringer. Og det med, at indvandrerbefolkningens særlige problemstillinger så vidt muligt skulle håndteres indenfor velfærdsstatens generelle politikker, er da også et princip, som på forskellig vis betones i alle tre lande i hele den undersøgte periode. Hvordan det så konkret blev praktiseret, varierede.

I 2000'erne blev indvandrerpolitikens principper mere orienteret mod kultur og religion som barrierer for integrationen på arbejdsmarkedet (se bl.a. St. Meld 2003-2004, 49), hvilket medførte, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i højere grad fokuserede på kvinder med indvandrerbaggrund. Hvorvidt disse indvandrerpolitiske principper var hæmmende for den statslige policy læring, herunder var retningsgivende for fastlæggelsen af politikken indhold, vender jeg tilbage til i kapitel 9.

Samlet set er policy læringens mulighedsbetingelser blevet mere favorable gennem årene: I 1970'erne og 1980'erne var betingelserne ikke så favorable som i Sverige, da det at få opbygget en statslig læringskapacitet i Norge gik langsomt og spændte sig over en længere årrække. De politiske rammevilkår var derimod gennemgående favorable: Der var hverken nogle stærke principper, der er retningsgivende for indholdet i de arbejdsmarkedsrettede indsatser - som vi så i 1990'erne i Sverige - eller nogle politiserede omgivelser, hvor spørgsmålet gøres til genstand for partikonkurrence og kontroverser – som på nogle områder var tilfældet i 1990'ernes og 2000'ernes Danmark, hvilket uddybes nærmere nedenfor.

8.3 Danmark

8.3.1 Den statslige læringskapacitet

Den statslige læringskapacitet i **1970'erne og 1980'erne** var præget af tilbageholdenhed, da der blandt der politiske flertal i folketinget i 1970'erne, 1980'erne og starten af 1990'erne (frem til 1993) herskede et princip om, at indvandrerbefolkningens problemstillinger så vidt muligt skulle løses indenfor de eksisterende generelle rammevilkår jf. kapitel 5.5. Oprettelsen af særlige kontorer eller direktorater med henblik på at håndtere indvandrerspørgsmålet blev derfor afvist og det samme gjorde forslag om aktive statslige tiltag⁴³ (Jønsson & Petersen, 2010: 147-152; Holm, 2007). Enkelte tilpasningstiltag blev dog lanceret, herunder sprogundervisning, et informationsskrift til de udenlandske arbejdstagere etc.

⁴³ Dog erkendte den daværende socialdemokratiske statsminister i 1979, at de udenlandske arbejdstagere stod overfor nogle særlige problemstillinger på det danske arbejdsmarked (Folketingstidende 1979-80, (2. saml.), spm. 14).

Denne tilbageholdenhed kom også til udtryk i starten i 1970erne i Elkær-Hansen udvalgets betænkning fra 1973 vedrørende udenlandske arbejderes forhold i Danmark (Betænkning Nr. 589, 1971). Som opfølgning på udvalgets betænkning blev der i 1973 nedsat et udvalg under Socialministeriet med henblik på at undersøge, i hvilken grad det tidligere udvalgs forslag var blevet fulgt, og hvad der ellers kunne gøres for at lette udlændinges tilpasning i Danmark. Udvalgets konklusion var, at forslagene var blevet igangsat, og at de ikke så grund til at foreslå yderligere foranstaltninger (St. Meld 74, 1979-80).

Tilbageholdenheden fra statens side kom også til udtryk ved, at introduktionsindsatsen overfor nyankomne flygtninge frem til 1998 var overladt til en privat humanitær organisation – Dansk flygtningehjælp – (dog var introduktionsindsatsen fra 1978 og frem statsfinansieret), hvilket vidner om, at området ikke blev betragtet som et samfundsanliggende (Interview 11, BM).

Statens tilbageholdenhed kan ikke henføres til, at de problemer indvandrerbefolkningen stod overfor, på og udenfor arbejdsmarkedet i 1970erne og 1980erne, gik ubemærket hen (se bl.a. Indenrigsministeriet, 1988; Finansministeriet, 1988) men nærmere til, at området ikke blev anset som værende et statsligt anliggende, og at særligt flygtningeindvandringen blev anset som en midlertidig problemstilling. Hertil kom, at befolkningens arbejdsløshed i 1980erne generelt befandt sig på et højt niveau, og sammenlignet med i Norge og Sverige var den økonomiske situation langt fra favorabel. Først i starten af 1990erne begyndte arbejdsløshedskurven at vende (se bilag 1). Herudover blev problemets karakter opfattet som et efterspørgselsproblem. Det var også den udbredte opfattelse i forhold til de flygtninge, som kom til landet gennem 1980erne – selvom de stod overfor en række andre problemer end ledighed (Finansministeriet, 1988). Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at Danmark sammenlignet med sine nabolande – særligt Sverige – er noget senere ude i forhold til at 'aktivgøre' arbejdsmarkedspolitikken jf. kapitel 5.4.

Endelig var det formodentlig hæmmende for policy læringens mulighedsbetingelser, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i 1970erne og 1980erne ikke i nævneværdig grad blev prioriteret fra statens side, og at der ikke – som i Sverige og Norge – blev oprettet statslige institutioner og enheder, som havde kapacitet og ressourcer til at fokusere på indvandrerpolitiske spørgsmål. Det var også meget begrænset, hvor mange midler der blev afsat til igangsættelsen af f.eks. forsøgsordninger eller anden erfaringsdragning. Dog blev der i 1970 ansat en indvandrerkonsulent i Socialministeriet, hvilket vidner om, at området trods alt prioriteres en smule. I midten af 1970erne fik Socialministeriet den koordinerende rolle på det indvandrerpolitiske område (Jønsson & Petersen, 2010:154).

I 1989 kom der fra statens side så småt fokus på indvandrerbefolkningens arbejdsmarkedsdeltagelse som følge af, at der blev nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som fremlagde en rapport i 1990: *Integration af indvandrere i Danmark: Beskrivelse og forslag til en bedre prioritering* (Indenrigsministeriet, 1990). Nedsættelsen heraf var et resultat af en debat i Folketinget i 1989, foranlediget af Socialdemokratiet (Holm, 2007: 169). Rapporten havde fokus på

integrationsbestræbelserne mere generelt. Det drejede sig om undervisningsområdet - herunder sprogundervisningen og modermålsundervisningen, sociale foranstaltninger, kulturelle tilbud og arbejdsmarkedsområdet. I rapporten blev indvandrerbefolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet fremhævet som et af de områder, hvor der forekom integrationsvanskeligheder i det danske samfund (Indenrigsministeriet, 1990: 7-9). Det er første gang, at indsatser til fremme af indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet tages op på den nationale dagsorden, og som noget nyt blev det fremhævet, at nogle indvandrere var kommet for at blive (Indenrigsministeriet, 1990: 15) – noget som man fra statens side i Norge og Sverige havde erkendt i en årrække.

Med hensyn til den økonomiske prioritering af området er det interessant, at det var indskrevet i direktivet, at en vigtig forudsætning for arbejdsgruppens forslag og anbefalinger var, at de ikke fordrede øgede brug af ressourcer: *'Gruppens forslag sigter derfor på at opnå en øget effektivitet af integrationsbestræbelserne gennem omprioritering indenfor de gældende økonomiske rammer'* (Indenrigsministeriet, 1990: 10).

Arbejdsgruppen havde ikke fokus på nyankomne flygtninge, hvilket vidner om, at forholdene i introduktionsperioden blev betragtet som et meget særskilt spørgsmål, og fra statsligt hold blev kun enkelte undersøgelser gennemført på dette område i 1980erne (Finansministeriet, 1988).

Generelt er det meget begrænset, hvor meget der i 1970erne og 1980erne var fokus på opbygningen af en statslig videnskapacitet, herunder igangsættelse af forskningsprojekter i regi af staten og en forbedring af det statistiske materiale. Heller ikke betænkningen fra 1971 om udenlandske arbejderes forhold i Danmark (Betænkning nr. 589, 1971) kom ind på behovet for bedre statistik, viden etc. Der forelå dog noget statistisk materiale i 1980erne (se bl.a. Indenrigsministeriet, 1988: 10-16), men det var ikke noget, der havde høj prioritet fra statens side.

1990erne: 1993 var både et skelsættende år for indvandrerpolitikken generelt og den arbejdsmarkedsrettede del specifikt. Den arbejdsmarkedsrettede del indbefattede såvel nyankomne som indvandrerbefolkningen som helhed. I midten af 1990erne toppede beskæftigelsesgabet jf. figur 1.1, og fra og med 1993 var det indvandrerpolitiske område noget, der blev prioriteret fra statens side, og forholdsvist hurtigt kom der fokus på at få lanceret egentlige indvandrerpolitikker. Det skete som følge af, at en ny samlingsregering hen over midten i dansk politik - bestående af Socialdemokratiet, det Radikale Venstre, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkepart - overtog regeringsmagten i januar 1993. Særligt havde Socialdemokratiet, siden slutningen af 1980erne, været varme fortalere for en mere aktiv statslig indvandrerpolitik (Jønsson & Petersen, 2010). 1993 var også det år, der for alvor var med til at stadfæste skiftet fra en såkaldt passiv til en aktiv beskæftigelsespolitik i Danmark (Larsen & Andersen, 2004), og i disse år begyndte arbejdsløsheden i befolkningen generelt at falde.

Tidligere fungerede Socialministeriet som ressortministerium, men også en række andre ministerier var inde over indsatsen, bl.a. kulturministeriet og justitsministeriet. Som følge af regeringsskiftet i 1993 fik Indenrigsministeriet den koordinerende rolle for området, og en mere helhedsorienteret indsats blev som følge heraf prioriteret (Jønsson & Petersen, 2010: 184-185: 189). Den administrative prioritering af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken kom til udtryk på en række fronter. Bl.a. blev der i 1993 sat gang i et udredningsarbejde, som fik til opgave *'... at kortlægge, hvordan ekstraordinære barrierer i forbindelse med indvandreres og flygtninges beskæftigelse, erhvervsuddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i øvrigt kunne kortlægges'* (Redegørelse af 24/5 1994: s. 11.832). Udvalgsarbejdet blev fulgt op af den såkaldte Barrierehandlingsplan, som jeg vender tilbage til i kapitel 9, hvormed det første gang blev stadfæstet fra politisk hold, at indvandrere stod overfor en række 'ekstraordinære' barrierer og at overvindelsen af disse fordrede en særlig indsats (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993). Også i 1999 blev der nedsat et udvalg, der skulle undersøge indvandreres særlige udfordringer på arbejdsmarkedet, hvilket der efterfølgende blev fuldt op på af den siddende regering (Regeringen, 2000).

Også Indenrigsministeriets nedsatte Integrationsudvalg fra 1994, som leverede en Betænkning i 1997, vidner om, at det indvandrerpolitiske område, herunder den arbejdsmarkedsrettede del, blev prioriteret administrativt fra statens side (Betænkning nr. 1337, 1997). Der blev også nedsat et udredningsarbejde, der bl.a. fokuserede på indvandrerkvindernes placering på arbejdsmarkedet (Betænkning nr. 1359, 1998).

Muligheden for at støtte området økonomisk fra statens side hjælpes på vej af indførelsen af satspuljerne i 1990'erne, som blev indført som følge af, at der blev indgået et forlig mellem størstedelen af Folketingets politiske partier.

Det var også i 1990'erne, at der for alvor kom fokus på vigtigheden af at styrke vidensgrundlaget på området samt det tilgængelige statistiske materiale. Med hensyn til førstnævnte blev der, fra statens side, taget initiativ til en oprustning af indvandrerforskningen i Danmark, bl.a. som følge af oprettelsen af AMID – Akademiet for Migrationsstudier i Danmark. Et stort statsligt forskningsprogram som bl.a. havde til formål at opbygge en vidensbase, der kunne danne grundlag for politiske beslutninger og offentlige debatter på indvandrerområdet. Endvidere nedsatte Indenrigsministeren i 2000 en Tænketaank om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark, der fik til opgave at belyse udlændinges integration i det danske samfund, analysere den fremtidige befolkningsudvikling og behandle de samfundsmæssige konsekvenser af befolkningsudviklingen og udlændinges integration'.

I 1990 nedsatte økonomiministeren en arbejdsgruppe, der fik til opgave at komme med forslag til en forbedring af statistikken over flygtninge og indvandrere (Betænkning nr. 1214, marts 1991: 7-8). Baggrunden herfor var bl.a. den omfattende debat om spørgsmålet i medierne og en tiltagende

opmærksomhed på problemstillingen i Folketingssalen. Danmarks Statistik stod i spidsen for udvalget, og der sad repræsentanter fra Justitsministeriet, Direktoratet for Udlændinge, Indenrigsministeriet, Socialministeriet og Kommunernes Landsforening. Oprustningen af statistikken skulle både bidrage til at imødekomme offentlighedens behov for viden samt fremstille tal, der kunne bidrage til lovforberedelse og administration af lovgivning. Det var derfor først i slutningen af 1990'erne, at der fra statens side for alvor blev lagt vægt på en oprustning af foreliggende viden på det indvandrerpolitiske område, og i den forbindelse var der særligt fokus på arbejdsmarkedsspørgsmålet⁴⁴.

I Integrationsudvalgets betænkning fra 1997 er det også et spørgsmål, som fremhæves som essentielt: *'Uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning er yderst vigtige elementer i integrationsprocessen, og statistiske data om disse emner er derfor af væsentlig betydning for, at man kan følge og evaluere gennemførelsen af de iværksatte tiltag'* (Betænkning nr. 1337, 1997: 181-182). I den forbindelse var der særligt fokus på de udfordringer, der var forbundet med at opgøre indvandrerbefolkningens uddannelse: I 1996 udgav Danmark Statistik en rapport vedrørende mulighederne for at opgøre uddannelse, og i 1995 blev der på initiativ fra Danmarks Statistik nedsat et udvalg (med repræsentanter fra Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet, Dansk Flygtningehjælp, Udlændingestyrelsen, Indenrigsministeriet og Kommunernes Landsforening), der skulle vurdere mulighederne for etableringen af en løbende registrering (Betænkning nr. 1337, 1997: 182).

I slutningen af 1990'erne var den statistiske kapacitet på området betydeligt styrket: Det kom bl.a. til udtryk ved, at *rapporten fra regeringens ministerudvalg om integration og utilpassede unge* (Regeringen, 2000) indeholdt en fyldig statistisk gennemgang af *'Udlændingenes deltagelse i det danske samfund'* (Kapitel 3). Fra 1994 begyndte Indenrigsministeriet at udgive statistiske publikationer om udlændinge, og i 1998 blev Indenrigsministeriets udlændingedatabase i Danmarks Statistik oprettet. Baggrunden herfor var bl.a., at der var et ønske om at skabe et generelt højere statistisk beredskab på udlændingeområdet, bl.a. med henblik på besvarelse af folketingsspørgsmål etc. For det andet med henblik på at kunne gennemføre og publicere flere og mere avancerede analyser på udlændingeområdet. Oprettelsen af denne udlændingedatabase kan endvidere sammenkædes med vedtagelsen af integrationsloven, da ambitionen var, at databasen skulle understøtte integrationsloven på forskellige fronter, bl.a. i forhold til en opfølgning af virkningerne (Indenrigsministeriet, 1999b)

I **2000'erne** blev den statslige læringskapacitet styrket, og opfattelsen af arbejde som *'nøglen'* til en succesfuld integration kom til at stå endnu mere centralt. Det kom bl.a. til udtryk i den store mængde af politiske handleplaner, der relaterede sig til den arbejdsmarkedsrettede del af

⁴⁴ Ifølge Brochmann & Hagelund (2010) blev udviklingen af statistikken i Danmark, herunder sondringen mellem indvandrere vs. efterkommere, bl.a. til som følge af inspiration fra Norge.

indvandrerpolitikken, der blev lanceret i 2000'erne (Regeringen, 2002a; Regeringen, 2002b; Regeringen, 2005a; Regeringen, 2005b).

Hvorfor området fik så høj prioritet skal bl.a. ses i sammenhæng med, at arbejdsløsheden i befolkningen i perioden generelt lå på et lavt niveau (se bilag 1), hvormed der formodentlig var overskud til at fokusere på de svagere grupper på arbejdsmarkedet, herunder kontanthjælpsgruppens og indvandrerbefolkningens specifikke udfordringer på arbejdsmarkedet. Endvidere blev en række stramninger på udlændingeområdet indført som følge af regeringsskiftet i 2001, hvilket betød, at indvandringen til Danmark ændrede betydelig karakter.

Den økonomiske prioritering af området fra statens side var fortsat stor, hvilket særligt brugen af satspuljemidlerne medvirkede det. Særligt i forhold til at understøtte indvandrerkvindernes integration på arbejdsmarkedet blev mange satspuljemidler afsat, bl.a. i 2002 og i 2003 (Aftale om Finansloven, 2002; 2003; 2004).

Den administrative kapacitet blev særligt styrket som følge af oprettelsen af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, (benævnt Integrationsministeriet) efter regeringsskiftet i november 2001. Ministeriet kom til at fungere som en vigtig igangsætter af tiltag og som det sted, hvor viden blev indsamlet og opbevaret, hvilket er en vigtig forudsætning for opbygningen af en statslig videnskapacitet. Det blev bl.a. muliggjort af, at en række medarbejdere blev afsat til at følge op på de igangsatte projekter, drage erfaringer, formidle viden, facilitere vidensudvikling etc. Også det at få et samarbejde med kommunerne op at stå blev prioriteret i Integrationsministeriet: Helle Aaen og Edith Jager Andersen, ansatte i Integrationsministeriet i september 2011, peger i den forbindelse på følgende:

'Nu hænger det måske også sammen med, at vi er et relativt nyt ministerium, men jeg vil nok sige, at i forhold til mange andre ministerier, der har vi nok meget mere tradition for at have et helt konkret samarbejde med alle mulige parter og i højere grad været ude i marken. Vi har jo masser af kampagneaktiviteter, f.eks. har vi 'Brug for alle unge', som har et konkret samarbejde med en masse erhvervsskoler. Vi har Integrationsservice, som er en konsulentenhed, som går ud og rådgiver kommunerne. Og dermed også sikrer tilbageløb til ministeriet og i øvrigt har fokus på at opsamle gode metoder og udbrede dem. Det er et meget godt eksempel på det her, som faktisk er en del af den nye firepartsaftale (fra 2010, red). De går ud og samler metoder op og konkret for de kommuner, der gør det godt. De skriver dem ned og tager dem med ud til andre kommuner'. (Interview, 10, HA & EJA),

Også oprettelsen af Integrationsservice, som rettede sig mod kommunerne, herunder en opsamling på effektive metoder samt opsamling af viden, bidrog til, at der kunne finde vidensudveksling og erfaringsdragning sted på metodeudviklingsplanet og at denne vidensudvikling og erfaringsdragning fandt sted. Herudover blev der i sommeren 2011 på initiativ

fra Integrationsministeriet oprettet en vidensportal, hvor man i regi af Integrationsministeriet indsamlede viden på integrationsområdet, herunder på beskæftigelsesområdet, hvor der både var fokus på forskning og mere praksisorienteret viden (Interview, 10, HA & EJA). Integrationsministeriet blev nedlagt i efteråret 2011, som følge af, at en Centrum-Venstre regering overtog regeringsmagten.

I 2000ernes Danmark kom der - ligesom i Sverige og Norge – også i stigende grad fokus på opstillingen af målbare målsætninger, målopfyldelse etc. (se bl.a. Regeringen, 2003).

8.3.2 De politiske rammevilkår

De politiske omgivelser, der omgav flygtninge-indvandrerspørgsmålet i Danmark fra 1970erne og frem til 2011, adskiller sig på flere fronter fra situationen i Norge og Sverige jf. kapitel 5.3, bl.a. fordi området ikke var omgærdet af den samme konsensus, og særligt fra 1990erne og frem blev området genstand for politiske uenigheder (Green-Pedersen & Krogstrup, 2008). Det afspejlede sig bl.a. i, at de borgerlige partiers retorik, herunder Venstres og det Konservative Folkepartis, blev markant skærpet fra 1993 og i årene frem (Holm, 2007). Som der blev argumenteret for i kapitel 5.3, er det imidlertid vigtigt at sondre mellem de politiske rammevilkår, der har omgivet flygtninge-indvandrerspørgsmålet generelt og dem, der gennem årene har omgivet den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken: Mens der var stor politisk uenighed om udlændingepolitikken i 1980erne (Jørgensen, 2006a), så var det indvandrerpolitiske område mere generelt – og i særdeleshed den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken - ikke genstand for nævneværdig politisk opmærksomhed (Hvenegård-Lassen, 2002) og derfor heller ikke politiske uenigheder.

Sideløbende med at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken fra starten af 1990erne og frem blev opprioriteret administrativt og økonomisk fra statens side, kom der også i stigende grad politisk fokus på dette område. I starten af årtiet var området gennemgående karakteriseret ved politisk pragmatisme, da der ikke herskede de store uenigheder. Barrierehandlingsplanen, som blev lanceret i den første halvdel af 1990erne, var f.eks. ikke genstand for de store politiske kontroverser. Det var først i slutningen af 1990erne, at spørgsmålet fik en central placering på den politiske dagsorden. Det var dog fortsat udlændingepolitikken, der optog de politiske partier og som skilte vandene (se bl.a. Jørgensen, 2006a) og i mindre grad indvandrerpolitikken. At den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, i slutningen af 1990erne, blev genstand for politiske uenigheder skal bl.a. ses i relation til, at der i efteråret 1997 skete der en udskiftning på Indenrigsministerposten, hvor Birte Weiss, som havde siddet fra 1993 blev afløst af Thorkild Simonsen, den tidligere borgmester i Århus. Thorkild Simonsen blev opfattet som en af 'strammerne' på udlændingeområdet i Socialdemokratiet⁴⁵ (Jønsson & Petersen, 2010), og skiftet skete nogenlunde samtidig med, at udlændingespørgsmålet i stigende grad igennem

⁴⁵ Birte Weiss blev ikke fjernet fra posten, men selv valgte at gå – dog formentlig som følge af uenigheder med partitoppen (Interview 11, BM).

1990erne blev genstand for partikonkurrence og vælgerhensyn, og Dansk Folkeparti var blevet spået stor vælgermæssig fremgang.

Hvorvidt disse hæmmende mulighedsbetingelser også slog igennem på det statslige policy niveau vender vi tilbage til i kapitel 9 og 10.

2000-2001: Vigtigheden af at sondre mellem indvandrerpolitik og udlændingepolitik samt forskellige indvandrerpolitiske områder er også vigtigt i forhold til 2000erne. Efter regeringsskiftet i 2001 kom flygtninge- indvandrerspørgsmålet til at stå mere centralt end tidligere, og emnet figurerede som et af de mest centrale valgtemaer ved folketingsvalget i 2001 (Andersen & Borre (red), 2003). Men selvom retorikken blev strammet, særligt som følge af Dansk Folkepartis centrale politiske placering, og at emnet blev endnu mere centralt placeret på den politiske dagsorden, var det ikke alene disse rationaler, der havde betydning for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Der er nærmere en tendens til fragmentering: Nogle aspekter af indvandrerpolitikken var i høj grad genstand for politisk opmærksomhed og kontroverser, mens andre dele mere fik lov til at leve i fred. Vi ser også en fragmentering indenfor den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, da der er aspekter, der i høj grad er genstand for politisk indblanding og styring, herunder brugen af incitamentsstrategien, mens det ikke var tilfældet for andre dele af indsatsen. Denne fragmentering underbygges af flere af interviewpersonerne. Der hersker således enighed om, at tiltag som starthjælpen langt hen af vejen var præget af symbolpolitik, mens embedsmændene fra Integrationsministeriet - Helle Aaen & Edith Jager Andersen (Interview 10) – på den anden side gør meget ud af at understrege, at man i Integrationsministeriet havde en mere pragmatisk tilgang til flygtninge – indvandrerspørgsmålet.

På nogle områder relaterede de indvandrerpolitiske principper sig dog i højere grad til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, hvilket bl.a. kom til udtryk ved, at kultur og religion, herunder kønsbarrierer, kom til at stå mere centralt (Regeringen, 2003; Regeringen, 2005a; Regeringen, 2005b). Hvorvidt de også var retningsgivende, vender jeg tilbage til i kapitel 9 og 10.

Ud fra en samlet betragtning er det min vurdering, at policy læringens mulighedsbetingelser er blevet styrket gennem årene – særligt i 1990erne og i lidt mindre grad i 2000erne - hvilket særligt kan henføres til udviklingen i den statslige læringskapacitet. De politiske rammevilkår har dog gennemgående været tvetydige: I 1970erne og 1980erne var den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken stort set ikke genstand for politisk opmærksomhed, i starten af 1990erne begyndte området at blive prioriteret, uden dog at være genstand for politiske uenigheder, hvilket derimod var tilfældet fra midten af 1990erne og gennem 2000erne.

8.4 De transnationale læringsvilkår

Læringskapacitet er ikke kun et nationalstatsligt anliggende, men kan også finde sted transnationalt: Eksistensen af et solidt og bæredygtigt transnationalt samarbejde - og hertil hørende læring og inspiration – fordrer, at det understøttes institutionelt jf. kapitel 6. Der er flere indikationer på, at der i regi af Nordisk råd og Nordisk Ministerråd har fundet et samarbejde sted på det indvandrerpolitiske område, og at det er blevet styrket gennem årene.

I efterkrigstiden blev der indledt et nordisk samarbejde, med henblik på at skabe et fælles nordisk samarbejde og med henblik på at sikre borgernes bevægelsesfrihed indenfor de nordiske lande. Et egentligt samarbejde omkring migrations – og flygtningespørgsmålet tog sit afsæt i 1980'erne, hvor de nordiske regeringer, i regi af Nordisk råd, begyndte at samarbejde på en række fronter, bl.a. i forhold til at bistå nordiske borgeres flytning fra et land til et andet (Indenrigsministeriet, 1988). Dette samarbejde foregik primært på embedsmandsniveau.

Som følge af det ændrede indvandringsmønster i 1980'erne blev der etableret et nordisk embedsmandssamarbejde på migrationsområdet i regi af Nordisk råd, hvilket blev varetaget af kontaktgruppen for migrationsspørgsmål, som blev nedsat i 1984. I regi heraf blev en række områder prioriteret, bl.a. et samarbejde om indvandrerforskning, etablering af migrationsstatistik og et samarbejde om tolke – og oversættelsesspørgsmål. På ligestillingsområdet blev et samarbejde om indvandrerkvinders forhold prioriteret. Også på flygtningeområdet fandt der et samarbejde sted (St. Meld 1996-97, 17: 23).

Fra 1980'erne og i årene frem blev også forskningssamarbejdet prioriteret, Bl.a. blev der afholdt forskerseminarer, udvekslet erfaringer og knyttet kontakter mellem indvandrerforskere i de nordiske lande. I den forbindelse blev der oprettet en database som indeholdt forskning, migrationsforskning og forskning om indvandrere (Indenrigsministeriet, 1988).

I 1986 blev NSHF – Nordisk samarbejdsgruppe på højt niveau for flygtningespørgsmål – oprettet. Samarbejdet bestod af en kontaktgruppe på embedsmandsniveau fra de berørte ministerier. Formålet var at styrke samarbejdet på det asyl-, indvandringspolitiske og integrationspolitiske område. Herudover var ambitionen, at der indenfor rammerne af NSHF skulle finde en generel udveksling af information og statistik sted, og at det skulle fungere som et uformelt forum for drøftelse af en række udlændinge – og integrationspolitiske problemstillinger (Udlændingestyrelsen, 1998). Der blev ikke lagt op til, at der i regi heraf skulle udarbejdes bindende tiltag (se bl.a. St. Meld 1996-97, 17: 23). I 2000'erne var praksissen, at der blev afholdt et årligt ministermøde og flere møder på embedsmandsniveau samt at NSHF på skift blev varetaget af de nordiske lande i et år ad gangen. I flere af interviewene blev der refereret til disse embedsmandsmøder (Interview 6,8 & 10).

Gennem årene blev der også afholdt en række konferencer i regi af Nordisk råd/ministerråd. Det gælder bl.a. en konference i 2004, som omhandlede betydningen af bedømmelser af tidligere uddannelse og medbragte arbejds erfaringer for indvandreres integration i regi af Nordisk Ministerråd. Formålet var at diskutere forskellige indsatser, der skulle bidrage til at forbedre integration af indvandrere på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Et andet konkret eksempel på et projekt initieret og finansieret i regi af Nordisk ministerråd – i regi af 'Nordiske arbejdsmarkedsudvalg' (NAUT) – er fra 1995 og vedrørte indvandrere og socialapparatet (se bl.a. St. Meld 1996-97, 17).

Ovenstående vidner om, hvordan der gennem årene har fundet et nordisk samarbejde sted på det udlændinge – og indvandrerpolitiske område. Hvorvidt dette samarbejde reelt resulterede i transnationale læringsmekanismer i relation til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, er et andet spørgsmål, som de empiriske analyser i kapitel 9 og 10 kun delvist kan bidrage til en belysning af.

8.5 Mulighedsbetingelserne – tiltagende ensartethed?

På baggrund af ovenstående er det min samlede vurdering, at policy læringens mulighedsbetingelser i relation til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken er blevet styrket gennem årene i både Sverige, Norge og Danmark – de har bevæget sig i den samme retning. Dermed ikke sagt, at de tre lande i 2011 var omgivet af præcist de samme mulighedsbetingelser, men de var mere ens i 1990erne og ikke mindst i 2000erne, end de var i 1970erne og 1980erne. Der er imidlertid forskel på, hvor entydig denne tendens er alt efter, om der refereres til den statslige læringskapacitet eller de politiske rammevilkår.

Tilbage i 1970erne og 1980erne havde Sverige den mest udbyggede statslige læringskapacitet, mens den var meget begrænset i Danmark. I Norge var den under opbygning, men langt fra så udbygget som i Sverige. Selvom alle tre lande i 1980erne stod overfor en voksende arbejdsløshed blandt personer med indvandrerbaggrund, var der derfor stor forskel på, hvornår og hvordan man fra statens side i de tre lande begyndte at forholde sig til problemstillingen. I både Norge og Danmark skete der en betydelig opjustering af den statslige læringskapacitet i 1990erne og 2000erne.

Ovenstående udviklingstræk understøttes af udviklingen i den statslige videnskapacitet, da der var stor forskel på, hvornår staterne i de tre lande begyndte at prioritere indsamling af viden og opbygningen af en statistisk kapacitet på dette område. I alle tre lande var det staten, herunder de relevante departementer, der initierede den statistiske udvikling på området: Sverige var først ude, Norge begyndte at fokusere herpå i 1980erne og i Danmark kom der opmærksomhed herpå i 1990erne.

Samlet set var den statslige læringskapacitet i slutningen af 2000erne derfor stor i alle tre lande. Hertil kom, at der i 2000erne i stigende grad kom fokus på mål – og resultatopfyldelse., herunder

beskæftigelseseffekterne af de igangsatte tiltag. Noget der langt fra var blevet fuldt systematisk op på i de tidligere årtier. Denne udvikling understøttes af udviklingen i de transnationale læringsvilkår, som blev styrket gennem årene i regi af Nordisk råd og Nordisk ministerråd. Som det vil fremgå af kapitel 9 og 10, er der imidlertid forskel på, hvornår henholdsvis indsatsen overfor indvandrerbefolkningen generelt og nyankomne i regi af introduktionsindsatsen specifikt blev prioriteret fra statens side i de tre lande.

Udviklingen i de politiske rammevilkår, der har omgivet den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, var derimod ikke så entydig: På nogle fronter har de nærmet sig hinanden, mens det ikke har været tilfældet på andre. Særligt i forhold til regeringernes prioritering af området har de tre lande nærmet sig hinanden, hvilket var tydeligt i 2000erne. Danmark skiller sig imidlertid ud ved, at området i Norge og Sverige ikke i samme omfang har været genstand for de store politiske uenigheder og vælgerstrategiske rationaler (med enkelte undtagelser), som det i højere grad var tilfældet i Danmark i 1990erne og 2000erne. Betydningen af de politiske rammevilkår er gennemgående en balancegang: På den ene side er en vis politisk prioritering af området en forudsætning for statslig policy læring, herunder at der afsættes midler, administrative ressourcer etc. På den anden side kan den politiske opmærksomhed kamme over i politisk indblanding, hvilket kan være direkte kontraproduktivt for læringens udfoldelsesmuligheder.

Som vi vender tilbage til i kapitel 9 og 10, var det kun dele af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Danmark, der var genstand for politiske uenigheder og politisk indblanding. Også i 1990ernes Sverige var der forskel på de politiske omgivelseres gennemslagskraft, da indsatserne i regi af introduktionsindsatsen fik lov til at leve i ro og fred, mens indsatserne overfor mere etablerede indvandrergrupper var genstand for indvandrerpolitiske (idealistiske) retningsgivende mangfoldighedsprincipper.

Kapitel 9: Mangfoldigheden af tiltag – indvandrerbefolkningen mere generelt

Bevægelsen mod konvergens i den arbejdsmarkedsrettede indsats, overfor indvandrerbefolkningen mere generelt, fra 1970 til 2011, på det statslige policy niveau, kom til udtryk ved en større ensartethed gennem årene, i typen og mangfoldigheden af tiltag. Sverige var længst fremme i 1970erne og 1980erne, mens Danmark disse årtier var mere tilbageholdende. Derimod skete der meget på policy udviklingsfronten i 1990erne og 2000erne, i Danmark. I Norge skete der løbende en udvidelsen af typen af tiltag gennem årene – særligt fra 1990erne og frem. Ud fra en samlet betragtning var landene derfor betydeligt mere ens i slutningen af perioden (2011), end de var tilbage i 1970erne og 1980erne. Samlet set er der gennem årene blevet introduceret 155 tiltag, fordelt på 55 for Sverige, 49 for Norge og 51 for Danmark. Gennemgående er der løbende blevet tilføjet nye – ofte midlertidige – tiltag. Nedenfor analyseres først udviklingen i politikens indhold gennem årene i Sverige, dernæst i Norge og til sidst i Danmark.

9.1 Sverige

9.1.1 1970 (1960erne)

En række tiltag til understøttelse af udenlandske arbejdstageres situation på arbejdsmarkedet blev lanceret i disse år - arbejdsplads/-virksomhedsintroduktion, informationsmateriale til afhjælpning af 'etableringsproblemer' samt tiltag til forebyggelse af arbejdsulykker. Gennemgående var indvandrerpolitikken i 1960erne og 1970erne gennemsyret af arbejdslinjen (Borevi, 2010: 67).

Policy læringens mulighedsbetingelser var favorable, og man erkendte på et tidligt tidspunkt, at de udenlandske arbejdstageres etableringsproblemer på arbejdsmarkedet krævede aktiv handling fra statens side (Lundh & Ohlsson, 1999: 103-104). Statens læringskapacitet blev opbygget og udbygget på en række fronter, bl.a. som følge af oprettelsen af statens Indvandrerwerk i 1969, og den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i 1970erne var gennemgående præget af politisk konsensus og pragmatiske jf. kapitel 8.1.

Der herskede gennemgående usikkerhed om, hvordan de udenlandske arbejdstageres tilpasningsproblemer på arbejdsmarkedet skulle håndteres, og der var da også tale om en problemstilling, uden fortilfælde. I stedet blev forskellige typer af forsøgsordninger taget i brug, hvilket resulterede i, at der så småt fandt læring, gennem en systematisering af viden, sted.

Systematisering af viden gennem brugen af forsøgsordninger

Det at gøre brug af forsøgsordninger og den vej igennem drage erfaringer og bidrage med input til lanceringen af permanente indvandrerpolitiske ordninger, gjorde sig gældende på en række fronter i 1970erne, bl.a. i forhold til sprog – og samfundsundervisning, informationsvirksomhed, tolkebistand, organisations – og kulturstøtte samt de første arbejdsmarkedsrettede indsatser (Dahlström, 2004; Jacobsson, 1984). Fra regeringens side blev der direkte opfordret til at gøre

brug af denne fremgangsmåde, herunder at forsøge sig frem gennem brugen af forsøgsordninger (Prop 1968, 142: 106) og, som nævnt i kapitel 8.1, blev der i 1966 i regi af Indenrigsministeriet nedsat en arbejdsgruppe, hvis opgave var at igangsætte forsøgsordninger på en række fronter. Generelt var der fra statens side stor opmærksomhed på at følge op på disse forsøgsordninger, hvilket skete i regi af embedsværket. Og netop det forhold, at der løbende samles op på forsøgsordningerne, er afgørende for, at der også kan læres herfra og viden kan systematiseres. Denne fremgangsmåde kom i årene frem til at præge udviklingen på det indvandrerpolitiske område i Sverige.

Selve udformningen af de første arbejdsmarkedsrettede forsøgsordninger blev overladt til andre aktører, bl.a. arbejdsmarkedets parter, da der i sommeren 1965 blev afholdt et møde, i regi af staten, om indvandring – og indvandrerpolitikken mellem Indenrigsdepartementet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, den svenske fagbevægelse (LO) og den Svenske arbejdsgiverorganisation (SAF). Det medførte, at bl.a. arbejdspladsintroduktion og sprogundervisning blev lanceret (Lundh & Ohlsson, 1999: 67, 104; Dahlström, 2004: 84). Parterne på arbejdsmarkedet var langt hen af vejen enige om, at det var vigtigt at indføre indsatser, der kunne bidrage til at understøtte indvandrerbefolkningens tilpasning til det svenske samfund. Endvidere var man enige om, at ansvaret skulle deles mellem samfundet, arbejdsgiverne og fagforeningerne. Derimod var man langt fra enige om kontrolpolitikken: Lønmodtagersiden kæmpede for indvandringsstop og arbejdsgiversiden for fri indvandring af arbejdskraft (Lundh & Ohlsson, 1999; Dahlström, 2004: 84).

I slutningen af 1960erne og starten af 1970erne blev Arbejdspladsintroduktionsordningen udvidet – nu benævnt Virksomhedsintroduktion – igen som følge af en aftale mellem fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationerne i 1969 samt en central aftale i 1970 (Dahlström, 2004: 130). Der var blevet fulgt op på erfaringerne med de første forsøgsordninger, og på den baggrund valgte man at udvide ordningen (læring gennem en systematisering af viden).

Ovenstående vidner om, at de få arbejdsmarkedsrettede tiltag, der blev lanceret i disse år, ikke blev drevet frem af interessevaretagelseshensyn eller var genstand for politiske uenigheder: De blev udviklet i regi af staten, og i den forbindelse kom arbejdsmarkedets parter, som langt hen af vejen var enige om vigtigheden af etableringstiltagene og deres udformning, til at spille en vigtig rolle (se bl.a. Lundh & Ohlsson (1999: 104). Sidstnævnte skal også ses i lyset af, at disse tiltag vedrørte gæstearbejders situation og arbejdsmiljø på arbejdspladsen.

De første statslige overvejelser vedrørende arbejdsløshedssituationen

Indvandrerbefolkningens arbejdsløshedsudfordringer og indsatser til afhjælpning heraf var ikke genstand for megen opmærksomhed i den statslige tænkning, frem til slutningen af 1970erne (SOU 1974, 69: 129; Prop 1975, 26). Frem til midten af 1970erne havde arbejdsløsheden blandt de

udenlandske arbejdstagere da også ligget på et lavere niveau end for befolkningen som helhed jf. figur 1.1. Det var derimod en problemstilling, der så småt kom opmærksomhed på, fra statens side, i slutningen af 1970'erne, hvor der bl.a. blev nedsat en arbejdsgruppe, i regi af Arbejdsmarkedsverket, der skulle undersøge Arbejdsformidlingens service overfor indvandrere. Det mandede i 1978 ud i en 100 sider lang rapport - *Vårt ansvar för invandrarna -Rapport och förslag om arbetsförmedlingens service till invandrare* (AMS, 1978). Heri blev der indledningsvist peget på, at udviklingen i arbejdsløshedsstatistikken samt udbygningen af arbejdskraftundersøgelserne havde muliggjort, at udviklingen i beskæftigelsen og arbejdsløsheden blandt de udenlandske medborgere kunne indkredses. Dette havde tydeliggjort, at arbejdsløsheden blandt svenske medborgere var højere end blandt svenskerne, og at flere havde en udsat position på arbejdsmarkedet (AMS, 1978: 4-5). Et eksempel på vigtigheden af at besidde en statslig statistisk videnskapacitet og på, hvordan fraværet af foreliggende statistisk materiale potentielt kunne have medvirket til, at denne problemstilling ikke nødvendigvis var blevet identificeret (Kuhnle, 2011).

Rapporten indeholdt en række forslag til arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere, og hovedbudskabet var, at det var nødvendigt at gøre brug af målrettede og ressourcekrævende indsatser overfor arbejdsløse med indvandrerbaggrund samt en tilpasning af Arbejdsformidlingens service (AMS, 1978: 105). 35 forslag til en styrkelse af indsatsen blev lanceret, bl.a. brugen af oplysninger på indvandrersprog i arbejdsformidlingslokalerne, oversættelse af vejledningsmateriale, informationsdage på indvandrersprog, anvendelse af tolke i formidlingsarbejdet etc. (AMS, 1978, 107). Det var dog først i starten af 1980'erne, at egentlige målrettede tiltag blev lanceret fra statens side jf. kapitel 4.1.

9.1.2 1980'erne

I denne periode udviklede den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken sig til at være et egentligt indsatsområde, og en række (ofte midlertidige) tiltag specifikt rettet mod personer med indvandrerbaggrund blev lanceret (omkring 20) fra statens side (Prop 1985/86, 98: 30-31). Der var ikke blot tale om, at generelle eksisterende arbejdsmarkedspolitiske tiltag blev justeret, tilpasset eller tilføjet ekstra midler. En række nye tiltag blev udviklet fra bunden. Som følge heraf blev en række forskellige arbejdsløshedsstrategier taget i brug, herunder opkvalificeringsstrategier, mangfoldighedsstrategier, iværksætterstrategier og ikke mindst tiltag, der baserede sig på den operationelle strategi.

Policy læringens mulighedsbetingelser var meget favorable i dette årti jf. kapitel 8.1, særligt fordi bekæmpelsen af indvandrerbefolkningens arbejdsløshed og manglende deltagelse på arbejdsmarkedet på flere fronter blev prioriteret administrativt, økonomisk og videnskæssigt fra statens side. Og fortsat var området ikke genstand for politiske uenigheder eller interesse/vælgerhensyn. Heller ikke indvandrerpolitikens overordnede principper på

målformuleringsniveauet relaterede sig til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Det kan dog ikke afvises, at de minoritetspolitiske mål, der blev stadfæstet i 1975, var medvirkende til, at mange målrettede tiltag overfor personer med indvandrerbaggrund på det arbejdsmarkedspolitiske område blev lanceret i 1980erne.

Fastlæggelsen af politikken indhold var langt hen af vejen drevet frem af statslig policy læring. Rationalet var, at det ikke var tilstrækkeligt at gøre brug af den eksisterende arbejdsmarkedspolitiske værktøjskasse tiltag overfor arbejdsløse mere generelt. Mere vidtgående tiltag skulle tages i brug, og det var nødvendigt at 'tænke ud af boksen'. Arbejdsformidlingens måde at gribe tingene an på overfor arbejdsløse med indvandrerbaggrund blev anset som problematisk, da de benyttede tiltag ikke i et tilstrækkeligt omfang var tilpasset personer med indvandrerbaggrund (se bl.a. SOU 1984, 58: 109; Prop 1985/86, 98). Hvilke virkemidler skulle så tages i brug? Det forelå der ikke nogen klare svar på. Men der herskede en åbenhed overfor nye input, og i den forbindelse kom embedsværket og ikke mindst læring gennem systematisering af viden ind i billedet. Således havde flere af 1980ernes tiltag karakter af forsøgsordninger/midlertidige projekter (omkring halvdelen), hvilket efterfølgende bidrog til, at der blev udviklet nye metoder og modeller for den nationale indvandrerpolitiske indsats på arbejdsmarkedsområdet. En vigtig forudsætning for denne læringsmekanismes udfoldelsesmuligheder var den udbyggede statslige læringskapacitet, herunder den økonomiske, administrative og videnskabsmæssige prioritering af området fra statens side. Analysen nedenfor giver således et indtryk af, hvordan den statslige læringskapacitet på daværende tidspunkt var stor, og frihedsgraderne til at udforme indsatserne i regi af embedsværket var vide.

Betydningen af det statslige udredningsarbejde

I den første halvdel af 1980erne blev der nedsat en række indvandrerpolitiske statslige udredninger, hvori den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken figurerede som et centralt indsatsområde (SOU 1984, 58: 55). Den førnævnte betænkning fra 1984 jf. Kapitel 8.1 '*Invandrar- och minoritetspolitiken*' (SOU 1984, 58) indeholdt en udførlig gennemgang af indvandrerbefolkningens arbejdsmarkedsdeltagelse, den eksisterende viden på området, en kortlægning af de eksisterende indsatser samt en række forslag til prioritering og indretning af indsatsen i et fremtidsperspektiv (SOU 1984, 58: 97-124). Konklusionen var bl.a., at nogle af de generelle indsatser, der fandtes på daværende tidspunkt, kunne benyttes et stykke hen af vejen. Samtidig blev der lagt op til, at målrettede indsatser burde introduceres, og at eksisterende arbejdsmarkedsrettede indsatser i højere grad skulle tilpasses indvandrerbefolkningens særlige behov (SOU 1984, 58: 122).

Det er imidlertid ikke i regi af udredningen, at mange af periodens arbejdsmarkedsrettede tiltag blev designet og udtænkt. Udredningsarbejdet fungerede nærmere som et forum for erfaringsopsamling for de indsatser, der allerede var igangsat og som det sted, hvor der blev

udarbejdet forslag til de overordnede retningslinjer på området. Således blev der i den færdige betænkning gået i dybden med meget af det udviklingsarbejde, der allerede var igangsat på daværende tidspunkt, og som blev diskuteret og vurderet (SOU 1984, 58). Særligt var der fokus på allerede igangsatte forsøgsordninger og de erfaringer, der kunne drages på den baggrund. Udredningsarbejdet fungerede dermed som et vigtigt bindeled mellem det udviklingsarbejde, der allerede var sat i gang og opsamlingen herpå, i regi af staten. Betænkningen indeholdte dog også enkelte forslag til fremtidige indsatser, herunder bl.a. at der burde være en bedre samordning mellem de uddannelses – og arbejdsmarkedspolitiske indsatser for indvandrere (SOU 1984, 58: 121). Der var en tæt sammenhæng mellem udredningens forslag og dem, der blev præsenteret i regeringens efterfølgende proposition (Prop 1985/86, 98: 30-39).

Den førnævnte Diskriminationsudredning (DU) havde mere direkte betydning for, at en lov mod etnisk diskriminering i arbejdslivet blev indført i 1980'erne. Rationalet var, at etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet var udbredt, herunder bl.a. at mange indvandrere følte sig diskrimineret på arbejdsmarkedet (SOU 1984, 55: 9; SOU 1983, 18). Dette blev behandlet i Diskriminationsudredningen, og det var på den baggrund, at Lov mod diskriminering i arbejdslivet blev foreslået og udarbejdet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen: Vigtig aktør og initiativtager

Mens det statslige udredningsarbejde i 1980'erne fungerer som et vigtigt forum for erfaringsopsamling, så var det langt hen ad vejen, i regi af den svenske statslige Arbejdsmarkedsstyrelse, at 'diagnosen' blev stillet, de konkrete initiativer blev taget og politikken indhold fastlagt. Med andre ord var der tale om en offensiv statslig myndighed, hvilket også handlingsplanen fra slutningen af 1970'erne vidnede om (AMS, 1978). Det underbygger Heclo's (1974) påpegninger af, at embedsværket, gennem brugen af administrative ressourcer, information og ekspertise, kan være med til at italesætte behovet for nye politikområders opståen. I regi af Arbejdsmarkedsstyrelsen blev der udarbejdet rapporter, som kom med forslag til nye tiltag, og forsøgsordninger blev igangsat, som efterfølgende blev evalueret. Bl.a. lancerede Arbejdsmarkedsstyrelsen på eget initiativ en offensiv handlingsplan vedrørende indvandrere – flygtningespørgsmålet - *Öppna dörrarna för invandrare* – i 1986 hvori de bl.a. forlangte, at der blev tilført flere midler til området, og at der skete en satsning på uddannelsesfronten. En handleplan som regeringen efterfølgende tog positivt imod (Prop 1985/86, 98), og en række indsatser blev på den baggrund igangsat, bl.a. et tiltag til vurdering af indvandreres medbragte kompetencer, som blev lanceret som en forsøgsordning i 1988 og gjort permanent i 1991 (Lundh & Ohlsson 1999:115-116).

Arbejdsmarkedsstyrelsen var også i 1983 drivkraften bag lanceringen af rekrutteringstilskuddet (Prop 1983/84, 26: 15-17): I en skrivelse fra den 25. marts 1983 anmodede de om at få bemyndigelse til at igangsætte en forsøgsvirksomhed, som bestod i at staten skulle betale 75 % af

lønomkostningerne som et statsbidrag af de totale lønomkostninger ved praktikansættelse af indvandrere i højst 3 måneder (Prop 1983/84, 26: 15-18; Prop 1984/85:100). Erfaringerne herfra blev efterfølgende benyttet til at justere/ombygge ordningen.

I regi af Arbejdsmarkedsstyrelsen blev der også gennem 1980erne gennemført en række evalueringer, hvormed den var med til at opbygge en statslig videnskapacitet på dette område. Som jeg vender tilbage til nedenfor, kom flere af erfaringerne som evalueringerne frembragte til at fungere som forbilleder for efterfølgende indsatser (se bl.a. AMS, 1987a; 1987b; 1987c; 1987d; 1989a; 1989b).

Systematisering af viden gennem brugen af forsøgsordninger

Den mest fremtrædende læringsmekanisme i 1980ernes Sverige var – som nævnt – systematisering af viden gennem brugen af forsøgsordninger. I den forbindelse spillede Arbejdsmarkedsstyrelsen en central rolle, da den ikke blot var med til at igangsætte forsøgsordningerne, men også med til at udforme dem og efterfølgende drage erfaringer på baggrund heraf.

Flere forhold havde formodentlig betydning for, at denne læringsmekanisme blev så fremtrædende i dette årti: Ligesom i 1960erne og 1970erne var det begrænset, hvor meget viden der fandtes, og hvor mange tiltag der var at drage erfaringer på baggrund af på daværende tidspunkt. Ved at gøre brug af forsøgsordninger kunne nye tilgange afprøves uden at ændre det eksisterende system. Også fra regeringens side blev der lagt vægt på vigtigheden af, at 'afprøve nye veje', med henblik på styrke indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet, hvorfor der også i den førromtalte indvandrerpolitiske proposition fra 1985/86 gøres meget ud af at gennemgå de allerede igangsatte forsøgsordninger samt samle op herpå (Prop 1985/86, 98: 33-36). Den førromtalte betænkning fra 1984 så det da heller ikke som sin opgave, at komme med forslag til forfatningsændringer og myndighedsanvisninger. Ved at afprøve forskellige tiltag og kombinationer indenfor forsøgsordningerne undgik man dermed at lade sig begrænse af eksisterende administrative begrænsninger (SOU 1984, 58: 123).

Et eksempel på en forsøgsordning i 1980ernes Sverige var det såkaldte 'KISTA-projekt', der blev igangsat i starten af 1980erne. Baggrunden herfor var nedsættelsen af en arbejdsgruppe blandt personalet på et lokalt Arbejdsformidlings kontor i Kista - hvor antallet af indvandrere i kontorets område lå på omkring 53.000 personer og udgjorde omkring 65 % af det totale antal arbejdssøgende – den højeste andel i Sverige på daværende tidspunkt. Arbejdsgruppen konstaterede, at man ikke havde formået at leve op til de indvandrerpolitiske mål om lige muligheder, rettigheder og pligter, og at det som enkeltstående arbejdsformidling ikke var muligt at gøre noget særskilt ved denne problemstilling, da der både manglede tilpassede virkemidler og metoder samt tilstrækkelig med tid og viden om forskellige indvandrergrupper (SOU 1984,

58:110). Hovedbudskabet var derfor, at indsatsen overfor arbejdssøgende med indvandrerbaggrund fordrede en særskilt indsats. På den baggrund blev igangsættelsen af en forsøgsordning med effektiv opfølgning og evaluering efterlyst.

Efterfølgende nedsatte Arbejdsmarkedsstyrelsen en arbejdsgruppe, som i november 1980 fremlagde forslag til et forsøgsprojekt for budgetåret 1981/82, der bl.a. indbefattede, at alle ansatte fik en uddannelse i såkaldte 'indvandrerundersøgelser' og der blev tilført ekstra ressourcer. Projektet blev struktureret omkring en række arbejdsgrupper, som henholdsvis havde fokus på tyrkiske, arabiske samt spanske – og latinamerikanske arbejdssøgende (SOU 1984, 58).

I 1982 blev en evalueringsrapport af Kista-projektet overleveret. Heri blev det anbefalet, at der fremover skulle tages særskilt hensyn til de arbejdsformidlingskontorer, som var placeret i områder med mange indvandrere, bl.a. ved en ekstra tilføring af personaleressourcer. Herudover blev det anbefalet, at der i højere grad skulle være fokus på et organiseret samarbejde mellem arbejdsformidlingen og socialforvaltningen, en specialisering i forhold til sproggrupper med henblik på at effektivisere indsatsen, en større brug af tolke og såkaldt 'tosprogligt personale' samt udarbejdelse af tilpasset informationsmateriale (SOU 1984, 58: 111).

Efterfølgende besluttede Arbejdsmarkedsstyrelsen, at Kista-projektets arbejdsformer skulle overføres til andre kontorer med en stor andel af arbejdssøgende med indvandrerbaggrund (SOU 1984, 58: 111), og efterfølgende blev der givet støtte til et omfattende udviklingsarbejde med henblik på at udvikle metoder, der kunne bidrage til at tilpasse de arbejdsmarkeds – og uddannelsespolitiske indsatser mod forskellige indvandrergrupperes behov. Der var tale om forsøgsordninger i fem kommuner. I den forbindelse blev der fra statsrådet bevilget midler, bl.a. for at tilføre ekstra ressourcer til personale, tolke, uddannelsesindsatser etc. (Prop 1985/86, 98). Ovenstående er et tydeligt eksempel på læring gennem systematisering af viden: Projektet startede som et lokalt forsøgsprojekt - finansieret og fulgt op på af staten - og efterfølgende blev de afprøvede arbejdsformer overført til andre arbejdskontorer. Erfaringerne fra projektet kom også til at ligge til grund for en række af de statslig indsatser, rettet mod nyankomne flygtninge, der blev igangsat som følge af 1985-reformen (Prop 1985/86, 98: 34-35). Statslig administrativ og økonomisk kapacitet var fra start til slut medvirkende til at facilitere denne læringsproces.

Også et andet tiltag '*AMI-projektet for indvandrere*' (for budgetårene 1981/82 og 1982/83) – vidner om denne læringsmekanisme: I 1981 fik Arbejdsmarkedsstyrelsen tildelt særskilte midler til oprettelsen af en forsøgsvirksomhed med henblik på at udvikle metoder for vejledning og rehabilitering af arbejdssøgende indvandrere, som stod overfor særlige udfordringer. Projektet løb over 2 år og omfattende otte delprojekter (AMS, 1982; 1983; 1984; SOU 1984, 58: 112-113; se også Dahlström, 2004: 193). Projektet blev efterfølgende evalueret i samarbejde mellem EIFO (Arbejdsmarkedsdepartementets delegation for indvandrerforskning), og på baggrund af

erfaringerne udgav Arbejdsmarkedsstyrelsen en håndbog samt en film, der i regi af Arbejdsmarkedsverket skulle benyttes til uddannelse af personalet (SOU 1984, 58: 112-113).

I februar 1980 nedsatte regeringen en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra en række statslige myndigheder og Södertälje kommune. Arbejdsgruppens målgruppe var assyrere (syrianere), som havde en svag tilknytning til arbejdsmarkedet. På baggrund heraf blev en række forslag fremlagt fra regeringen, bl.a. at de eksisterende indsatser (undervisningen såvel som de arbejdsmarkedsrettede indsatser) i højere grad skulle tilpasses målgruppen, at uddannelsesindsatsen – og den arbejdsmarkedsrettede indsats skulle kombineres bedre, oprettelsen af kurser for potentielle iværksættere etc. Flere projekter blev oprettet som følge heraf, og i foråret 1984 blev projektet evalueret (SOU 1984, 58: 113).

Også med henblik på at styrke den interorganisatoriske indsats, herunder samspillet mellem uddannelses – og arbejdsmarkedspolitiske indsatser samt samspillet mellem kommunernes introduktionsindsats og den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen, blev der gjort brug af forsøgsordninger (SOU 1984, 58). Bl.a. blev der igangsat forsøgsordninger i samarbejde mellem tre kommuner og lokale arbejdsmarkedsmyndigheder, hvor bl.a. en kombination af praktik og grundlæggende voksenuddannelse blev afprøvet (Prop 1985/86, 98: 35). Projektet blev støttet af Arbejdsmarkedsstyrelsen, og erfaringerne fra projektet blev der samlet op på i 1986 (Prop 1985/86, 100: Bilag 12, 45-46). I den forbindelse blev en række rapporter og evalueringer udarbejdet af Arbejdsmarkedsstyrelsen.

I budgetårene 1980/81 – 1984/85 oprettede Statens Indvandrerwerk en række forsøgsprojekter, særligt rettet mod indvandrerkvinder (Prop 1985/86, 98: 37). Erfaringerne herfra blev samlet op i en rapport, der blev overleveret til regeringen i 1985 (*All världens kvinnor*). I forlængelse heraf blev der også indenfor budgetåret 1985/86 bevilget særlige projekter for indvandrerpiger og indvandrerkvinder (SFU 1985/86, 20).

Også forsøgsordninger med henblik på at forbedre godkendelsesprocedurerne af udenlandsk uddannelse blev igangsat - både overfor udlændinge med en medbragt høj uddannelse og overfor nyankomne flygtninge. Afsættet for førstnævnte var bl.a. en rapport, udarbejdet af Højskole – og Universitetssystemet i 1983, med særlig fokus på udlændinge med højere uddannelse. Da ordningen blev lanceret, fandtes der ikke nogen viden og kompetence på området, hvorfor der blev gennemført en række undersøgelser (SFU 1985/86, 20: 13).

Læring gennem feedbackmekanismer

Udover at læring gennem systematisering af viden lå til grund for meget af udviklingen af politikken indhold i 1980'erne, blev der også gjort brug af læring gennem feedbackmekanismer. Det kom særligt til udtryk ved, at den eksisterende arbejdsmarkedspolitiske værktøjskasse overfor

arbejdsløse generelt blev tilpasset personer med indvandrerbaggrund, bl.a. gennem en ekstra tilføring af ressourcer til allerede igangsatte indsatser, tilpasning af arbejdsmarkedsuddannelserne, uddannelse og opkvalificering af personalet etc. I regi af staten forholdt man sig til, hvad der allerede var blevet gjort overfor arbejdsløse generelt, og på den baggrund blev flere af tiltagene justeret/tilpasset, så de særligt kunne komme personer med indvandrerbaggrund til gode. Derfor var der ikke blot tale om, at de generelle tiltag blev omdannet til indvandrerpolitiske tiltag – de var først genstand for erfaringsdragning, og flere aspekter blev tilpasset indvandrerbefolkningen som målgruppe.

9.1.3 1990erne

Mens udviklingstrækkene på det statslige policy niveau i 1980erne var præget af udviklingsprojekter, brugen af forsøgsordninger og målrettede tiltag, så fik indsatsområdet en anden karakter i 1990erne. En række tiltag blev fortsat lanceret (omkring 16), men brugen af målrettede tiltag blev nedjusteret, og den indirekte indvandrerpolitik kom til at stå mere centralt. Særligt mangfoldighedstiltag, der hvilede på et rationelt om, at der skulle tages hensyn til samfundets etniske, sproglige, kulturelle og sociale mangfoldighed samt tiltag til bekæmpelse af diskrimination på arbejdsmarkedet, udgjorde en stor andel af de introducerede tiltag.

Gennem 1990erne blev policy læringens mulighedsbetingelser også mindre favorable som følge af, at de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet på nogle fronter blev retningsgivende for udviklingen af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken (i form af mangfoldighedsprincippet), hvormed den politiske idealisme kom til at stå mere centralt jf. kapitel 8.1. Denne udvikling skal ses i lyset af, at opfattelsen af 'policy failure' blev mere fremtrædende – det man havde forsøgt at gøre i 1980erne havde ikke virket efter hensigten. Det havde langt hen af vejen lykkedes at forhindre, at andre grupper blev sendt ud i langtidsarbejdsløshed i 1980erne, men indvandrerbefolkningens beskæftigelsessituation var blevet betydeligt forværret (Lundh & Ohlsson, 1999: 117-122). Fra flere sider blev der rejst en omfattende kritik af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Bl.a. kritiserede den svenske Rigsrevision i starten af 1990erne Arbejdsmarkedsstyrelsens for, at den ikke havde formået at opprioritere personer med indvandrerbaggrund, og flere gange blev politikken manglende effekter fremhævet på trods af, at området var blevet tilført mange midler og havde haft høj prioritet i 1980erne (Lundh & Ohlsson, 1999: 117-122). Det var igen nødvendigt at tænke i nye baner, og i den forbindelse begyndte man at orientere sig mod de eksisterende tiltag – hvad virkede og hvad virkede ikke. Det resulterede i, at der på flere fronter blev taget afstand fra, hvad man havde gjort tidligere.

Betydningen af statslig policy læring blev samlet set nedjusteret (men forsvandt ikke ud), og den kom til udtryk på en anden måde, da der i højere grad var tale om læring gennem feedbackmekanismer frem for læring gennem en systematisering af viden.

Arbejdsmarkedsstyrelsens progressive rolle nedjusteres

Nedjusteringen af den statslige policy læring kom bl.a. til udtryk ved, at Arbejdsmarkedsstyrelsen fik en anden rolle på dette område end tidligere, da dens handlingsplaner og opfattelser af 'problemets karakter' langt fra havde den samme gennemslagskraft som i 1980'erne (se bl.a. Lundh & Ohlsson, 1999: 121).

I oktober 1992 skrev Statens Indvanderværk og Arbejdsmarkedsstyrelsen sammen et brev til regeringen omhandlende de mange problemer, der var forbundet med at integrere indvandrerbefolkningen – særligt fra ikke-nordiske lande – på arbejdsmarkedet. De efterspurgte bl.a. en strammere kontrolpolitik, flere midler til svenskundervisning og til arbejdsmarkedspolitiske indsatser overfor nyankomne indvandrergrupper samt en samlet revurdering af hele indvandrings – og indvandrerpolitikken med særlig fokus på arbejdsmarkedsspørgsmålene (Lundh & Ohlsson, 1999: 117-122). Umiddelbart medførte denne henvendelse ikke de store forandringer.

I 1994 udarbejdede Arbejdsmarkedsstyrelsen handlingsprogrammet – *Invandrare til arbete* – hvori vigtigheden af offensive og selektive arbejdsmarkedstiltag samt en bedre varetagelse af indvandrerbefolkningens medbragte kompetencer og arbejds erfaring blev påpeget. Hovedbudskabet var, at indvandrere som målgruppe i højere grad skulle prioriteres (Lundh & Ohlsson, 1999: 121-122). Forslagene var samlet set meget omfangsrige - men også omkostningsfulde. Heller ikke denne handlingsplan blev gennemført, bl.a. fordi regeringen ikke var villig til at tilføre de nødvendige midler (Lundh & Ohlsson, 1999: 121-122).

Fra direkte til indirekte indvandrerpolitik

De mere målrettede indvandrerpolitiske mangfoldighedsprincipper fik ikke blot betydning for lanceringen af nye tiltag, men formodentlig også for de eksisterende, hvilket Indvandrerpraktikordningen indirekte vidner om. Denne ordning blev lanceret i 1994, på initiativ af Arbejdsmarkedsstyrelsen (under den borgerlige regerings ledelse), med henblik på at afhjælpe, at arbejdsløse med indvandrerbaggrund var underrepræsenterede i de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Arbejdsmarkedsstyrelsens afsæt var, at der hurtigt skulle sættes gang i en række indsatser, der kunne afhjælpe denne underrepræsentation. Indvandrerpraktikordningen blev efterfølgende lanceret (udformet efter samme model som Ungdomspraktikordningen som blev indført i 1992) (Prop 1993/94:100 (bilag 11)). Da Socialdemokratiet genvandt regeringsmagten i 1994, trak de ordningen tilbage og erstattede den med 'Arbejdspladsintroduktion', som havde karakter af indirekte indvandrerpolitik (særligt målrettet personer med indvandrerbaggrund) frem for direkte (alene rettet mod personer med indvandrerbaggrund). Et af de første eksempler på, at den arbejdsmarkedetsrettede del af indvandrerpolitikken var genstand for partipolitiske uenigheder, da denne tilbagetrækning mødte modstand fra bl.a. oppositionen. Socialdemokratiets ræsonnement var formodentlig, at en ordning som Indvandrerpolitik kunne skabe modsætninger

indenfor gruppen af arbejdsløse, og der blev peget på det skadelige i at gøre brug af målrettede tiltag. Dermed blev den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken gjort til et spørgsmål om indvandrerpolitiske principper. Dog var Socialdemokratiets holdning til denne ordning noget uklar (Protokol 1994/95, 11; Protokol 1994/95, 33).

Denne tendens manifesterede sig mere tydeligt på en anden front: I 1994 nedsatte den Socialdemokratiske regering en statslig udredning om Indvandrerpolitikken, som præsenterede sin betænkning i 1996 (SOU 1996, 55). På grund af indvandreres svære situation på arbejdsmarkedet valgte udredningsgruppen allerede i 1995 at fremlægge en delbetænkning, der specifikt fokuserede på indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet samt indsatser til understøttelse heraf (SOU 1995, 76). Dens erklærede formål var at skabe rum for en åben diskussion om indvandreres situation på arbejdsmarkedet, som på længere sigt kunne skabe grobund for mere gennemgribende og langsigtede indsatser. Det mere kortsigtede formål var at fremlægge forslag til indsatser, der kunne igangsættes omgående til afhjælpning af den aktuelle akutte situation på arbejdsmarkedet. I betænkningen blev der ikke lagt skjul på, at det var nødvendigt at tage mere offensive og gennemgribende indsatser i brug (SOU 1995, 76: 21-28). Således blev der i betænkningen lanceret en såkaldt 'aktionsplan', som rummede forslag til en række vidtgående og forholdsvis kontroversielle forslag, som skulle støttes med 500 millioner svenske kr. (Prop 1997/98, 16: 113).

Gennemgående for flere af delbetænkningens forslag var positiv særbehandling, hvilket blev motiveret af problemets karakter og det akutte behov for at gøre noget – nye metoder måtte afprøves (SOU 1995, 76: 9, 62-70). Særligt tre forslag skilte sig ud: 1) Lån til erhvervsdrivende – en særskilt bankgaranti for lån til indvandrere, 2) Etableringsstøtte til internationale konsulentforetagender og 3) Særlige programmer for ansættelse af indvandrere.

Med det førstnævnte forslag blev der lagt op til oprettelsen af en bankgaranti i staten, der skulle gøre det lettere for indvandrere at låne penge i forbindelse med opstart af egen virksomhed. Lånebeløbet måtte max bestå i 100 000 svenske kroner og var målrettet indvandrere, som ikke havde opholdt sig i Sverige end mere end 10 år, og som havde et støtteværdigt projekt. Baggrunden var, at det blev anset som særskilt svært for personer med indvandrerbaggrund at skaffe tilstrækkelig kapital til opstart af egen virksomhed, hvilket bl.a. blev henført til et manglende eller et dårligt kendskab til det svenske administrative system, manglende netværk indenfor forretningsverdenen, diskriminering etc. Delbetænkningens forslag blev anset som meget kontroversielle, og de mødte stor modstand fra såvel regeringen som høringsinstanser. Ikke mindst fordi de stred mod de netop stadfæstede mangfoldighedsprincipper (Prop 1997/98, 16).

Regeringen valgte da heller ikke efterfølgende at følge forslagene. I stedet blev eksisterende ordninger justeret, bl.a. i form af en oprustning af arbejdsformidlingerne, støtte til etnisk iværksættere, lanceringen af en række mangfoldighedstiltag etc. Generelt bliver der gjort brug af

'bløde' policy instrumenter frem for de mere regulerende og permanente, som blev foreslået i delbetænkningen (Prop 1997/98, 16).

Forløbet omkring delbetænkningen vidner om, hvordan nye ideer 'nedefra', ikke på samme måde som i 1980'erne, fik gennemslagskraft. Fra statens side er man opmærksom på vigtigheden af problemstillingen, men man er påpasselig med at gå for langt og bryde med de stadfæstede indvandrerpolitiske principper, hvilket medførte en nedjustering af den statslige policy læring. Principperne på målformuleringsniveauet fik dermed større gennemslagskraft og fik som følge heraf på nogle fronter – men ikke alle – indflydelse på udviklingen af dette indsatsområde i 1990'erne. Herudover var det formodentlig ikke uden betydning, at delbetænkningens forslag til tiltag var forholdsvist omkostningsfulde.

En videreførelse af eksisterende indsatser – læring gennem feedbackmekanismer?

Den statslige policy læring, der fandt sted i dette årti, havde bl.a. karakter af en justering/revurdering af en række generelle arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der særligt skulle komme indvandrerbefolkningen til gode (læring gennem feedbackmekanismer). Bl.a. blev der givet økonomisk støtte til flere af de eksisterende indsatser – både de permanente og midlertidige, herunder til Arbejdsformidlingens eksisterende indsatser i form af midlertidige personaleforstærkninger, forbedring af kvaliteten i formidlingsarbejdet samt en bedre kontrol med og opfølgning på indsatserne. Personer med indvandrerbaggrund kom til at figurere som en prioriteret målgruppe indenfor de generelle arbejdsmarkedspolitiske tiltag, bl.a. fik de nemmere ved at søge midler til opstart af egen virksomhed, lempeligere adgangskrav til bestemte uddannelser etc.

Også indsatserne til bekæmpelse af etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet vidnede om statslig policy læring gennem feedbackmekanismer: Den 1. juli 1994 trådte regler mod etnisk diskriminering i arbejdslivet i kraft, hvilket indbefattede et forbud mod diskriminering af arbejdssøgende og forbud mod særbehandling af arbejdstagere. Indholdet i disse nye regler tog deres afsæt i forslag udarbejdet i en statslig udredningsgruppe og leveret i en betænkning i 1992 (SOU 1992, 96). Ca. 5 år efter – den 1. maj 1999 - blev en egentlig lov om indsatser mod etnisk diskriminering i arbejdslivet lanceret. Denne lov gik videre end reglerne fra 1994, da den bl.a. stillede krav til arbejdsgiverne om aktivt at fremme etnisk mangfoldighed i arbejdslivet. Baggrunden for denne nye lov fra 1999 var, at de hidtidige indsatser (bl.a. reglerne fra 1994) ikke havde været tilstrækkeligt effektive til at bekæmpe tendensen til diskriminering i arbejdslivet (Betänkande 1995/96:FiU15).

9.1.3 2000 – 2011

I 2000'erne var det fremførte indvandrerpolitiske princip fortsat, at den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrere så vidt muligt skulle integreres i den generelle politik jf. kapitel 5.5. På

trods heraf kom der gennem 2000erne igen mere åbenhed overfor at gøre brug af målrettede og permanente tiltag – særligt efter regeringsskiftet i 2006. En række nye tiltag blev lanceret (omkring 19), der baserede sig på en række forskellige arbejdsløshedsstrategier, og spændvidden af de benyttede tiltag var nu forholdsvis bred. Der var ikke nogen typer af tiltag, som var betydeligt mere dominerende end andre. Ligesom i 1980erne blev der sat gang i en række forsøgsordninger.

Policy læringens mulighedsbetingelser var mere favorable end i 1990erne, da de indvandrerpolitiske principper ikke i samme omfang var retningsgivende for politikken indhold, og analysen nedenfor vidner om, hvordan den statslige policy læring på nogle fronter igen fik en mere fremtrædende rolle i 2000erne. Den kom dog ikke op på samme niveau som i 1980erne, da den politiske bevågenhed på området blev betydeligt mere fremtrædende i 2000erne, og særligt efter 2006 kom regeringen – i højere grad end tidligere – til at fungere som den centrale initiativtager, da det var herfra, at indsatsområder blev udpeget, og diagnosen blev stillet. Fra regeringens side kom der også i højere grad end tidligere fokus på brugen af handlingsplaner og på løbende af følge op på effekterne af de igangsatte initiativer. I regi heraf var der imidlertid rum til at embedsværket, herunder Arbejdsmarkedsstyrelsen, kunne komme med forslag til den nærmere indretning: Det politiske niveau satte rammerne - embedsværket udformede tiltagene.

Det bagvedliggende rationale var hverken en entydig opfattelse af 'policy failure' – at eksisterende politikker havde fejlet – eller, at der var brug for at gøre noget helt nyt. Nærmere blev der lagt op til, at de generelle politikker skulle suppleres med en række komplimenterende indsatser, og i den forbindelse kom læring gennem en systematisering af viden igen på banen. Som noget nyt blev arbejdsmarkedets parter nu også inddraget i fastlæggelsen af politikken indhold.

Læring gennem feedbackmekanismer

Mange af de introducerede tiltag i dette årti tog afsæt i en løbende justering/ændring af allerede igangsatte indsatser. Det var både generelle arbejdsmarkedspolitiske indsatser, der blev tilpasset personer med indvandrerbaggrund samt allerede igangsatte tiltag i regi af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, der blev taget op til overvejelse og på den baggrund justeret.

'Starta-eget-bidraget' – økonomisk støtte til potentielle iværksættere - er et eksempel på, hvordan generelle tiltag blev justeret og tilpasset personer med indvandrerbaggrund. Siden starten af 1990erne havde man fra statens side iagttaget, hvordan indvandreres interesse for at gøre brug af dette bidrag var steget betydeligt (SOU 1995, 76: 53-54), og i 1998 blev muligheden for at søge om dette bidrag gjort mere fordelagtig for indvandrere fra ikke-nordiske lande (tidsperioden forlænget). I 2000erne blev der igen sat fokus på dette indsatsområde, herunder programmet 'Stöd till start av näringsverksamhet' – det tidligere 'Starta-eget-bidraget'. Afsættet herfor var, at det i slutningen af 2000erne var blevet identificeret, at personer med indvandrerbaggrund mødte

en række forskellige udfordringer i forsøget på at starte egen virksomhed og udvikle tiltag. På den baggrund blev der nedsat en statslig udredning i 1998, der fik til opgave at kortlægge disse udfordringer. I 1999 blev den færdige betænkning overleveret til Regeringen (SOU 1999, 49). Som følge heraf blev en række indsatser lanceret (Skr. 2001/02, 129:53-54). Endvidere blev effekterne af 'Stöd till start av näringsverksamhet' evalueret i 2002, hvor der også var fokus på en styrkelse af det statistiske materiale, vedrørende personer med indvandrerbaggrund og start af egen virksomhed. Og et konkret nyt initiativ gik på, at staten gav støtte til et 3-årigt projekt, som sigtede mod bedre rådgivning af potentielle iværksættere med indvandrerbaggrund. For årene 2002, 2003 og 2005 blev der givet yderligere støtte til dette projekt. Og på en række andre fronter, gennem 2000erne, blev der fra statens side afsat midler til styrkelse af dette indsatsområde jf. tabel 4.1.

Generelt blev der tilført midler fra statens side til videreførelsen og/eller styrkelsen af tiltag, der særligt skulle komme personer med indvandrerbaggrund til gode, hvor særligt Arbejdsformidlingen fik tilført flere midler til uddannelse af personalet, igangsættelsen af målrettede midlertidige projekter etc. Endvidere blev tilførelsen af midler til Arbejdsformidlinger i indvandrer-tætte områder gjort permanent. Også i forhold til indsatsen for bekæmpelsen af diskriminering på arbejdsmarkedet blev den eksisterende lovgivning taget op til overvejelse og på den baggrund justeret.

Læring gennem en systematisering af viden

Brugen af forsøgsordninger og læring gennem systematisering af viden blev igen en benyttet fremgangsmåde i dette årti. Arbejdspladsintroduktionsordningen er et eksempel herpå. Dette tiltag kan føres tilbage til 1994, hvor Indvandrerpraktikordningen blev afskaffet og erstattet af det generelle tiltag, Arbejdspladsintroduktion. I 2000erne blev denne ordning igen taget op til revurdering som led i, at der, i perioden fra 2003 til 2004, blev igangsat forsøgsvirksomheder i 20 kommuner med brugen af Arbejdspladsintroduktion overfor personer med indvandrerbaggrund. Formålet var, at understøtte indvandreres indtræden på arbejdsmarkedet ved brug af særlige formidlere til den pågældende arbejdsplads, i den indledende fase, samt intensiveret hjælp til jobsøgning og matchning. Efterfølgende blev forsøgsordningen evalueret med positive resultater: 60 % var kommet i arbejde efter at have deltaget i forsøgsordningen - 90 dage efter at de havde forladt programmet (Johansson & Åslund, 2006). Efterfølgende besluttede regeringen at gøre forsøgsordningen permanent (Prop 2006/07, 1). Også herefter var ordningen de facto rettet mod personer med indvandrerbaggrund, men man formulerede det som 'personer med begrænset erfaring fra det svenske arbejdsmarked'. Initiativet blev søsat under en Socialdemokratisk ledet regering og gjort permanent under en borgerlig.

Også indenfor den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerkvinder blev der gjort brug af forsøgsordninger, da der i 2009 blev igangsat en række forsøgsprojekter i seks kommuner, i regi af Arbejdsformidlingen, med særsomt fokus på yngre kvinder fra Somalia, Afghanistan og Irak med lav

eller ingen uddannelse, dårlige eller manglende sprogkunderskaber og med et stort ansvar for hjemmet og familien. Projektet indgik som et led i regeringens beslutning om en ny strategi for ligestilling på arbejdsmarkedet og i erhvervslivet (Skr. 2008/09, 198: 38, 56). Formålet med forsøgsprojekterne var at indkredse de barrierer, der forhindrede, at gruppen kunne opnå en fast tilknytning til arbejdsmarkedet samt udvikle metoder, der kunne bidrage til en afhjælpning heraf. Særligt var der fokus på, hvordan Arbejdsformidlingens indsats bedre kunne tilpasses målgruppens behov, hvilket var et rationale, der også lå til grund for flere af de igangsatte forsøgsordninger og efterfølgende erfaringsdragning i 1980'ernes Sverige: Der herskede en grundlæggende usikkerhed om, hvad det var for et 'problem' der skulle løses.

Goran Ferm, ansat i Arbejdsformidlingen og ansvarlig for dette projekt, peger i den forbindelse på:

'Vi skal bl.a. undersøge, hvorfor disse kvinder står uden for arbejdsmarkedet og ikke er en del af arbejdsstyrken. Det skal vi undersøge i de mest udsatte områder i Sverige – nærmere bestemt i seks kommuner. Vi skal ind og undersøge, hvad problemet består i. Er det staten eller kommunen, der har svigtet? Er det fordi, at kvinderne ikke må for deres mænd, er det systemet der svigter eller? Det er ofte kvinder, der har mange børn, hvilket også er derfor, at regeringen har indført det her særlige bidrag, som man kan få, når man er hjemme. Så har vi ligesom konstateret det. Men det vi ikke ved det er, om der er nogle typer af indsatser, som er særlige gode overfor denne gruppe. Som vi ikke har prøvet eller som man har brugt i nogle kommuner' (Interview 1, GF).

Også Åsa Olli (Interview 3), analytiker i Ligestillings – og Inkluderingsministeriet, er flere gange inde på, hvordan man fra politisk side og på embedsmandsniveau følte sig på bar bund i forhold til, hvordan man skulle understøtte indvandrerkvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse.

Også i indsatsen overfor potentielle etniske iværksættere blev der med hjælp af midler fra statens side, igangsat forskellige projekter, hvoraf nogle mandede ud i, at der fandt en systematisering af viden sted. Bl.a. blev der på baggrund af 15 projekter lanceret to uddannelseskoncepter, målrettet henholdsvis bankansatte og selvstændigt erhvervsdrivende med indvandrerbaggrund (Skr. 2009/10, 233: 24-28). Også med henblik på at afprøve og udvikle forskellige metoder til at vurdere udenlandsk arbejdserfaring blev der taget pilotprojekter i brug. Endvidere blev der bevilget en række midler til projekter overfor indvandrerbefolkningen, som midlertidigt skulle styrke indsatsen overfor personer med indvandrerbaggrund ved brug af målrettede tiltag.

Puzzling i regi af staten

I 2003 blev der nedsat en arbejdsgruppe, bestående af embedsmænd fra den svenske statsforvaltning og repræsentanter fra arbejdsgiverorganisationen Svenske Erhvervsliv, som skulle undersøge nærmere, hvordan indvandreres integration på arbejdsmarkedet kunne forbedres. Forud herfor havde regeringen inviteret det svenske erhvervsliv til et samarbejde i efteråret 2002

med henblik på en nærmere drøftelse af, hvordan erhvervslivets engagement i arbejdet for at forbedre indvandreres integration på arbejdsmarkedet bedre kunne tilvejebringes (Ds 2004, 22). Det resulterede i udarbejdelsen af *rapporten 'Öppna dörrar - Sänkta trösklar'* (Ds. 2004, 22) og udformningen af en række indsatser. Hovedforslagene gik på 'Prova På Platser' og hurtig kompetencebedømmelse, og en række midler blev i den forbindelse afsat fra statens side. Endvidere blev der givet særlig økonomisk støtte til informationssatsninger, rettet mod arbejdsgivere, med henblik på at øge informationen om, hvordan eksisterende arbejdsmarkedspolitiske instrumenter mere effektivt kunne benyttes overfor personer med udenlandsk baggrund, med henblik på at understøtte deres indtræden på arbejdsmarkedet.

'*Prova på Platser*' blev i 2005 lanceret som et permanent tiltag og indarbejdet som en variant af Arbejdspraktik i forordningen om Arbejdsmarkedspolitiske programmer. Dermed blev det omformet til indirekte indvandrerpolitik, da det nu rettede sig mod personer med begrænsede erfaringer fra det svenske arbejdsliv. Reelt var målgruppen dog personer med indvandrerbaggrund.

9.2 Norge

9.2.1 1970erne

Enkelte tiltag til understøttelse af udenlandske arbejdstageres deltagelse på arbejdsmarkedet i form af informationstiltag blev lanceret i slutningen af 1970erne, og i slutningen af 1970erne blev også enkelte tiltag med fokus på udvalgte dele af indvandrerbefolkningens arbejdsløshedsproblemer lanceret, herunder indvandrere fra Afrika og Asien, indvandrerkvinder og unge med indvandrerbaggrund.

Fra starten af 1970erne herskede der en anerkendelse af, at staten havde et ansvar for at gøre noget, hvilket medførte, at området så småt blev prioriteret administrativt og økonomisk fra statens side. Den statslige læringskapacitet var dog langt fra stor, men under opbygning, og det samme var den statslige videnskapacitet. Der herskede politisk konsensus om såvel indvandrerpolitikken, generelt, som den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, specifikt, og området var generelt præget af pragmatiske jf. kapitel 8.2.

Analysen nedenfor vidner om, hvordan udformningen af politikken indhold fandt sted i regi af staten. En gennemgående problemstilling var den manglende viden på området, og som det fremgik af kapitel 8.2, var man gennemgående forvirret over tingenes tilstand, og om hvordan de nyopståede problemstillinger skulle gribes an. Man var åben overfor at lære af fortiden, men manglende viden og undersøgelser på området. Det at nå frem til 'løsningerne' var derfor en proces i sig selv, og i den forbindelse orienterede man sig mod nabolandene – særligt Sverige. Der blev ikke igangsat en samlet eller koordineret indsats fra statens side, da udviklingen mere havde karakter af ad hoc løsninger og 'en prøven sig frem'.

De første statslige overvejelser vedrørende arbejdsløshedssituationen

I 1970erne blev den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken så småt genstand for 'statslig tænkning'. Tilbage i en Stortingsmelding fra 1968/69 (St. Meld 1968/69, 49: 58) blev vigtigheden af at introducere indsatser til afhjælpning af indvandrerbefolkningens 'tilpasningsproblemer' fremhævet. Forud herfor havde fagbevægelsen i Norge (LO) i et brev til regeringen den 12. november 1968 forelagt en række emner, knyttet til den udenlandske arbejdskraft, for regeringen. Heri foreslog den bl.a., at der skulle indføres obligatorisk arbejdsformidling for udenlandsk arbejdskraft samt tiltag til understøttelse af udenlandske arbejdstageres tilpasning til det norske samfund, med særlig vægt på sprogundervisning og anden uddannelse (St. Meld 1968/69, 49: 60-61) Noget tyder på, at disse input efterfølgende fik betydning for, at regeringen lancerede enkelte tiltag til en afhjælpning af indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet. Dermed ser vi paralleller til Sverige, hvor det, tilbage i 1960erne, også var arbejdsmarkedets parter, der var medvirkende til initieringen af de første indvandrerpolitiske indsatser.

Det såkaldte Danielsens-udvalg, som blev nedsat i 1970, og som fremlagde sin betænkning i 1973 (NOU 1973, 17), var også medvirkende til lanceringen af de første indvandrerpolitiske tiltag. Bl.a. var det med til at foreslå udvidelsen af den førromtalte INFO-tjeneste jf. kapitel 8.2 samt at foreslå, at der fra statens side skulle afsættes midler til finansiering af såkaldte tilpasningstiltag, herunder en udvidelse af gratis sprogundervisning og en opprioritering af informationsmateriale på en række indvandrersprog. Flere af forslagene støttede regeringen efterfølgende op om (St. Meld 1973-1974, 39).

I en Stortingsmelding, udarbejdet af regeringen i slutningen af 1970'erne, blev der for første gang gjort status over indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet samt, hvad der fandtes af eksisterende tiltag og viden på området (St. Meld 1979-80, 74: 5). Det er begrænset, hvad Stortingsmeldingen rummer af forslag til fremtidige initiativer, da der mere var tale om en opsamling af, hvad der allerede var igangsat. Den efterfølgende politiske proces om Stortingsmeldingen vidnede om, at man på daværende tidspunkt ikke vidste ret meget om indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet samtidig med, at det var et område, der var interesse i at opprioritere jf. kapitel 8.2. Fra statens side var man bevidst om, at det statistiske grundlag for at vurdere situationen var tyndt, at en styrkelse heraf var nødvendig, og at der skulle laves flere konkrete undersøgelser, der kunne bidrage til en belysning af indvandrerbefolkningens økonomiske og sociale vilkår i Norge (St. Meld 1979-80, 74: 68). I Kommunal- og miljøvernkomitéens efterfølgende indstilling af Stortingsmeldingen blev der således givet udtryk for følgende: *'Komitéen mener det er helt nødvendig å sette fortgang i arbeidet med å skaffe frem flere kunnskaper og erfaringer om de viktigste sider ved innvandrernes situasjon i Norge. En noenlunde vellykket innvandrerpolitikk kan man ikke føre dersom man ikke har et omfattende og representativt materiale å bygge på'* (Innst. S. 1980/81, 183: 3-4).

Specifikt i forhold til indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet pegede komiteen på problemet omkring manglende statistiske oplysninger: *'Efter komitéens oppfatning kan det ikke være lett å drive relevante arbeidsmarkettiltak overfor innvandrere her i landet når vi har så mangelfull oversikt over hvor stor del utlendinge utgjør av den totale yrkesaktive befolkning og i hvilke næringer utlendinge er sysselsatt. Dette beklagelige faktum skyldes mangelen på sysselsettingsstatistikk'* (Innst. S. nr. 183, 1980-81: 17).

I forlængelse heraf blev der peget på, at den manglende viden ikke blot medvirkede til, at der ikke forelå en oversigt over indvandreres beskæftigelsessituation, men at det også var med til at besværliggøre myndighedernes arbejde. Komiteens konklusion var, at stortingsmeldingen, i alt for ringe grad, havde fokuseret på og prioriteret dette spørgsmål, hvilket igen sammenkædes med utilstrækkelig information om indvandrernes arbejdsløshed – og beskæftigelsesforhold i Norge. Hovedbudskabet var derfor, at området fremover skulle have højere prioriteret, hvilket blev anset som værende en vigtig forudsætning for udviklingen af relevante arbejdsmarkedstiltag.

Udviklingen af de første arbejdsløshedsbekæmpende tiltag

Hvorfor periodens arbejdsløshedsbekæmpende tiltag kom til at se ud, som de gjorde, kan henføres til læring i regi af staten, herunder til nedsættelsen af en række ministerielle arbejdsgrupper i slutningen af 1970'erne: I januar 1978 nedsatte Kommunal – og arbejdsmarkedsdepartementet en arbejdsgruppe, som skulle komme med forslag til, hvordan indvandrerunges overgang fra grundskolen til arbejdsmarkedet kunne styrkes. En måned efter fremlagde arbejdsgruppen deres anbefalinger, og på baggrund heraf blev ungdomstiltag overfor unge med indvandrerbaggrund ved INFO ved Amtsarbejdskontorerne i Oslo styrket. Endvidere forsøgte man at forbedre forholdene, i forhold til at indtage unge indvandrere i enkelte arbejdspladser og i virksomhedsintern oplæring (i form af et tilskud til dækning af driftsomkostninger forbundet med oplæringen (St. Meld 1979/80, 74: 6, 73-74).

Også med henblik på at understøtte indvandrerkvinders indtræden på arbejdsmarkedet blev der i slutningen af 1970'erne nedsat en arbejdsgruppe, som bl.a. foreslog, at der skulle gøres mere for at få kortlagt indvandrerkvindernes særlige behov for arbejde og viden om, hvad der kunne styrke formidlingsarbejdet (St. Meld 1979/80, 74). Som følge heraf blev der bl.a. i 1977, ved Amtsarbejdskontorerne i Oslo og Akershus, arrangeret arbejdsmarkedsinformationskurser og særlige arbejdsmarkedsrettede kurser overfor indvandrerkvinder, og der blev benyttet virksomhedsintern oplæring, særligt målrettet indvandrerkvinder. I 1977 og 1978 blev der afholdt 4-dages informationskurser og i 1978 blev der afholdt kurser i maskinstrikning jf. kapitel 4.2 (St. Meld 1979-80, 74).

Det er uklart, om der blev fuldt op på disse forsøgsordninger og projekter og derfor også, om der reelt fandt en systematisering af viden sted. Som nævnt blev INFO-tjenesten nedlagt i starten af 1980'erne, hvilket måske var medvirkende til, at erfaringerne herfra ikke blev benyttet efterfølgende. At man forsøgte at drage erfaringer fra INFO-tjenesten, ser vi da også eksempler på. Bl.a. blev der som opfølgning på nedlæggelsen heraf i starten af 1980'erne gennemført – i regi af Indvandrersekretariatet - en undersøgelse af de erfaringer, som de ansatte havde gjort sig vedrørende informations- og formidlingsarbejde overfor indvandrere og flygtninge (Pettersen, 1982).

International inspiration, samarbejde og læring?

I den førømtalte Stortingsmelding fra slutningen af 1970'erne (St. Meld 1979-80, 74: 28) lagde Stortinget sig fast på nogle indvandrerpolitiske principper, der havde paralleller til de svenske, herunder principperne om, at staten skulle støtte op om, at indvandrerbefolkningen kunne fastholde tilknytningen til deres eget sprog, religion og kultur (St. Meld 1979-80, 74: 28). Også i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken blev Sverige fremhævet som et eksempel til efterfølgelse, og generelt blev der inddraget erfaringer fra flere lande i de statslige dokumenter. Det var bl.a. tilfældet i den førømtalte betænkning fra 1973 (NOU 1973, 17: 29-48),

hvorfor forholdene omkring den udenlandske arbejdskraft i Storbritannien, Tyskland, Sverige og Danmark blev gennemgået sammen med tilpasningstiltagene i Sverige og Danmark. Sverige var det eneste land, som udvalget besøgte. Bl.a. var de på besøg hos Statens Indvandrerwerk i Stockholm samt den svenske Arbejdsmarkedsstyrelse (NOU 1973, 17: 12).

Også Stortingsmeldingerne fra 1973/1974 (St. Meld 1973-1974, 39) og fra slutningen af 1970erne (St. Meld 1979-80, 74: 24-26) indeholdt gennemgange af forholdene for indvandrerbefolkningen i Sverige og Danmark. Særligt meldingen fra 1973/74 vidnede om en tydelig rangordning: Mens afsnittet om Danmark bestod af en kort gennemgang af reglerne vedrørende arbejdstilladelse fra 1973, var afsnittet om Sverige betydeligt mere fyldigt. Udover en opsummering af de kontrolpolitiske overvejelser i Sverige blev der oplistet en række administrative forhold, kontrol med løn – og arbejdsvilkår, kommunale og private tiltag samt tilpasningstiltag. Det vidner om, hvor langt fremme Sverige var på daværende tidspunkt, sammenlignet med nabolandene (St. Meld 1973-1974, 39: 6-7). Også Stortingsmeldingen fra slutningen af 1970erne vidner om en tydelig rangordning og, ifølge Brochmann & Hagelund (2010b: 231-236), var der tilmed tale om en tydelig inspiration fra Sverige i den måde, de forskellige velfærdssektorer blev gennemgået på. Det fremgår dog ikke af nogle af meldingerne, om man direkte blev inspireret fra svensk side.

Også i indstillingen fra Kommunal – og miljøkomiteen om indvandrere i Norge (Innst. S. nr. 183, 1980-81), som fulgte op på den ovenfor omtalte Stortingsmelding fra slutningen af 1970erne, (St. Meld 1979-80, 74) blev Sverige fremhævet som et eksempel til efterfølgelse, når det gjaldt den statslige videnskapacitet. Statens Indvandrerwerk i Sverige, som komiteen havde haft lejlighed til at besøge, blev i den forbindelse fremhævet. Den norske delegation havde i forbindelse med dette besøg observeret, at der forelå en stor mængde informations – og erfaringsmateriale om indvandreres situation i Sverige samt samkvemmet mellem svenskere og indvandrere, hvilket – ifølge komiteen – havde været til stor hjælp i de svenske myndigheders arbejde med indvandrerpolitiske spørgsmål (Innst. S. nr. 183, 1980-81: 4). Hvorvidt disse observationer og påtegninger fik direkte betydning for politikudformningen i Norge skal være usagt her, men en antagelse kunne være, at de svenske erfaringer ikke var uden betydning for oprettelsen af Indvandrersektionen i Norge i 1980 jf. kapitel 8.2.

9.2.2 1980erne

I Norge kom der så småt fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i slutningen af 1980erne, men man er betydeligt mere tilbageholdende end i Sverige med at opbygge et egentligt indsatsområde og tage målrettede tiltag i brug. Dog blev der i slutningen af 1980erne taget et lille udvalg af statslige tiltag i brug jf. tabel 4.2 (omkring 9). Omtalen af indsatsområdet i en Stortingsmelding, fra slutningen af 1980erne, (St. Meld 1987-88, 39) vidnede om, at det fra statens side så småt blev betragtet som et egentligt indsatsområde, hvilket fremførelsen af en række principper var med til at understøtte. De fremførte principper gik bl.a. på, at tilfredsstillende norskkundskaber skulle være på plads før, at der kunne gives tilbud om

arbejdsmarkedstiltag samt, at særligt tilrettelagte tiltag for indvandrere skulle igangsættes og videreføres i det omfang, det var nødvendigt (St. Meld 1987-88, 39:10-11, 57-58).

Der sker en styrkelse af den statslige læringskapacitet i 1980erne, da den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i højere grad end tidligere blev prioriteret administrativt og økonomisk, og der var fortsat en stærk fokusering på en styrkelse af den statslige videnskapacitet jf. afsnit 8.2. Hertil kom, at de politiske rammevilkår på dette område fortsat var karakteriseret ved pragmatisme og konsensus. Hvorvidt sektoransvarsprincippet var retningsgivende for udformningen af politikkens indhold er dog uklart.

Behandlingen af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i det statslige udredningsarbejde, og i regeringens overvejelser gennem 1980erne (St. Meld 1987-88, 39; NOU 1985, 29) vidner fortsat om, at udviklingen i politikkens indhold var drevet af åbenhed og forvirring om problemets karakter og størrelsesorden, hvilket – ligesom i slutningen af 1970erne – blev henført til den manglende viden om information på området. Et sådan situation skaber gode rammevilkår for statslig policy læring, hvilket også understøttes af periodens konkrete læringsmekanismer. Særligt læring gennem feedbackmekanismer stod centralt, og fortsat blev den transnationale orientering prioriteret.

Tilpasning af generelle tiltag – læring gennem feedbackmekanismer?

I den statslige tænkning i 1980ernes Norge – i Regeringens Stortingsmelding fra slutningen af 1980erne - blev generelle arbejdsmarkedspolitiske indsatser overfor hele befolkningen taget op til overvejelse med henblik på, hvor og hvordan de kunne komme personer med indvandrerbaggrund til gode, og Arbejdsmarkedsmyndighederne brugte energi på at belyse og vurdere metoder og tiltag i Arbejdsmarkedsformidlingens indsats overfor indvandrere (St. Meld 1987-88, 39: 58-60). Hvor mange overvejelser og erkendelsesprocesser lå til grund for denne tilpasning? Nogle af tiltagene havde 'blot' karakter af, at indvandrere blev fremhævet som en særligt prioriteret målgruppe eller ved en formodning om, at de formentlig ville komme denne målgruppe til gode. Andre gange blev eksisterende ordninger gjort særligt favorable overfor personer med indvandrerbaggrund.

Sådanne overvejelser gjorde sig også gældende i det statslige udredningsarbejde vedrørende unge indvandrere i Norge (NOU 1985, 29), der blev igangsat på opdrag fra Kommunal – og arbejdsdepartementet, og som bl.a. havde til formål at gennemgå og systematisere foreliggende skriftligt materiale om unge indvandreres situation i Norge, at kortlægge den offentlige indsats på en række områder, herunder i relation til arbejdsmarkedet, at måle den offentlige indsats i forhold til de indvandrerpolitiske og sektorpolitiske mål samt at foreslå indretning for den fremtidige offentlige indsats for unge indvandrere i Norge, på en række områder. Også indholdet i denne betænkning afspejlede, at der herskede en opfattelse af, at der manglede viden på området. Bl.a.

derfor blev der trukket på indsigter fra svenske undersøgelser (NOU 1985, 29: 105). Således vidnede udredningsarbejdet om, hvordan det med afsæt i de generelle arbejdsmarkedspolitiske tiltag blev overvejet, hvordan personer med indvandrerbaggrund kunne få glæde heraf – læring gennem feedbackmekanismer. Udredningen indeholdt en række forslag, hvilket formentlig fik betydning for de tiltag, der blev indført overfor unge med indvandrerbaggrund i 1980'erne, bl.a. et forslag om udvikling og afprøvning af særskilt tilrettelagte kurser om studie – og arbejdsorientering samt et forslag om, at unge med indvandrerbaggrund i højere grad skulle integreres i de ordinære arbejdsmarkedstiltag, kombineret med brug af særlige tilpasningstiltag. Endvidere blev det bl.a. foreslået, at der skulle sættes ind med øget forskning og udvikling af statistik på området.

Brugen af forsøgsordninger – systematisering af viden?

Denne læringsmekanisme var ikke udbredt, da den blot blev taget i brug på enkelte områder. Bl.a. i indsatsen overfor indvandrerkvinder, hvor der blev søsat en række forsøgsprojekter, som sigtede mod at forbedre kvindernes muligheder på arbejdsmarkedet, herunder sprog – og uddannelsesindsatsen (St. Meld 1987-88, 39). Forsøgene blev efterfølgende beskrevet i Kommunaldepartementets Handlingsplan for ligestilling fra 1987, med henblik på at benytte erfaringerne herfra fremadrettet.

Der er også eksempler på, at der fandt læring sted i regi af embedsværket, uden at der blev taget afsæt i feedbackmekanismer fra eksisterende tiltag eller systematisering af viden. Det var bl.a. tilfældet i forhold til udviklingen af tiltag med henblik på en bedre vurdering af indvandrerbefolkningens medbetragte kvalifikationer og arbejdserfaring. Da det var tale om en ny problemstilling, uden fortilfælde, var det nødvendigt at udvikle nye tiltag og tænke i nye baner, hvilket også var tilfældet i de to andre lande. Spørgsmålet blev drøftet af Kultur – og Videnskabsdepartementet, i samråd med Kommunaldepartementet og Kommunernes Centralforbund. I første omfang kom der en række informationstiltag ud af disse drøftelser (St. Meld 1987-88, 39: 60).

Transnational inspiration, samarbejde og læring?

Noget tyder på, at Norge i slutningen af 1980'erne lod sig inspirere af Sverige, hvilket fik betydning for en række af de arbejdsmarkedspolitiske virkemidler, der blev indført overfor indvandrerbefolkningen. At det var tilfældet, vidner et oplæg om det nordiske samarbejde, (i regi af Nordisk råd og Ministerråd) om. Det blev holdt på en konference, i det danske Indenrigsministerium i 1987, om indvandrere og arbejdsmarkedet. Oplægget blev holdt af en konsulent fra Nordisk Ministerråds sekretariat (Steen Arnstrup), og den gennemgående pointe var, at Sverige tilbage i 1980'erne, på det indvandrerpolitiske område, var meget længere fremme end nabolandene, og derfor også havde mere erfaring på området. Som et eksempel herpå fremhæves, et Arbejdsmarkedspolitisk program for indvandrere fra 1986, indeholdende tiltag der

bl.a. sigtede mod en vedligeholdelse af indvandrerbefolkningens uddannelse og erhvervs kvalifikationer, videreuddannelse, en udvidelse af arbejdsmarkedet specielt for kvinder og unge, udvikling af arbejds metoder etc. (Indenrigsministeriet, 1988: 83-84). Oplægsholderen peger på, hvordan dette handlingsprogram inspirerede Norge til, i slutningen af 1980'erne, at vedtage et lignende handlingsprogram:

'Og der kan man se ét af de bedste eksempler på nordisk samarbejde, når det er bedst. Hvad gør man så i Norge, ja man går til Sverige og lærer af deres erfaringer. Man omorganiserer centralforvaltningen, sådan at man får central styring af alle de elementer, som skal til for at få en politik for indvandrere til at fungere, samlet i én styrelse efter svensk model. Man vedtager et handlingsprogram og laver en sammenhængende indsatspakke med kurser, undervisningsmateriale for arbejdsformidlingens medarbejdere med kontaktpersoner i kommunerne og et uddannelsesprogram for alle indvandrere samt obligatorisk 40 ugers kursus, som skal være introduktion til det norske arbejdsmarked' (Indenrigsministeriet, 1988: 84).

Ovenstående blev fremhævet som et eksempel på *'... et praktisk nordisk samarbejde, hvor man lærer af hinanden, enten ved at gøre ligesom naboen har gjort eller ved at undgå de fejl, som man har gjort i et andet land. Men samtidig kan man derved se, at en meget stor del af det nordiske samarbejde går på at udnytte fælles erfaringer ud fra de meget forskellige situationer og problemer, som findes i det enkelte land'* (Indenrigsministeriet, 1988: 84). Det har ikke været muligt at følge op på disse udtalelser, men de indikerer, at erfaringerne fra Sverige, på flere fronter, havde betydning for udviklingstrækkene på det statslige policy niveau og for opbygningen af den statslige læringskapacitet i Norge.

At det nordiske samarbejde blev anset som betydningsfuldt fra norsk side i 1980'erne, vidner indholdet i de nordiske Stortingsmeldinger også om. En melding fra slutningen af 1980'erne indeholdt flere eksempler på det nordiske samarbejde, bl.a. igangsættelsen af et fælles nordisk samarbejde og projekt om uddannelsessystemer i regi af Nordisk Ministerråd, hvis formål var at kortlægge eksisterende viden på området i de nordiske lande samt at vurdere mulighederne for et tættere nordisk samarbejde. Ambitionen var, at dette samarbejde skulle munde ud i en håndbog om uddannelsessystemerne i aktuelle oprindelseslande for indvandrere i Norden. Endvidere blev der i meldingen henvist til et projekt om indvandrere og socialapparatet i Sverige, Norge og Danmark (St. Meld 1987-88, 39: 60, 74-75). I modsætning til i 1970'erne indeholdt Stortingsmeldingen imidlertid ikke afsnit om indvandrerpolitikken i Sverige og Danmark (eller andre lande).

9.2.3 1990'erne

Mængden af særligt målrettede arbejdsmarkedsrettede tiltag udvides betydeligt i denne periode, sammenlignet med i 1980'erne (omkring 17), og den arbejdsmarkedsrettede del af

indvandrerpolitikken kom til at figurere som et mere selvstændigt indsatsområde. Fortsat var der fra statens side en del fokus på, hvordan generelle tiltag kunne komme indvandrerbefolkningen til gode samtidig med, at der som noget nyt, kom fokus på afhjælpningen af en række nye problemstillinger. Det blev dog fortsat fremhævet som et vigtigt princip, at personer med indvandrerbaggrund, som hovedregel, skulle omfattes af generelle regler og tiltag, men at brugen af målrettede også kunne være en nødvendighed. Selvom beskæftigelsesgabet toppede i midten af 1990'erne, var det langt fra så stort som i Sverige og Danmark jf. figur 1.1: Hvor det i Norge lå på omkring 16 i 1995, lå det i Sverige på omkring 29 og i Danmark (i 1993) på 28.

Policy læringens mulighedsbetingelser var generelt favorable: Den statslige læringskapacitet blev fortsat opjusteret og prioriteret administrativt, økonomisk og videnskæssigt fra statens side. I højere grad end tidligere blev området prioriteret fra regeringens side, men det resulterede ikke i, at det blev genstand for politiske uenigheder eller idealisme. Sektoransvarsprincippet håndhæves fortsat, men alligevel ser vi en tendens til, at personer med indvandrerbaggrund i højere grad end tidligere figurerede som prioriterede målgrupper.

At mulighedsbetingelserne blev bedre og læringsrummet større, afspejlede sig også i graden af statslig policy læring, hvilket både kom til udtryk ved læring gennem en systematisering af viden og læring gennem feedbackmekanismer. Erkendelsen af 'policy failure', som for alvor bredte sig i 1990'ernes Sverige, var ikke helt så fremherskende i Norge. Overrepræsentationen af personer med indvandrerbaggrund i kontanthjælpsstatistikkerne (den såkaldte klientgørelsesproblematik) var dog forbundet med 'policy failure', og der blev fra centralt hold peget på, hvordan andelen af indvandrere, som modtog kontanthjælp, var 3 gange højere end tilfældet var for den øvrige befolkning, og hvordan mange endte ud som længerevarende kontanthjælpsmodtagere (St. Meld 1996-97, 17: 61-62). Mens der i Sverige i 1990'erne, fra regeringens side, blev lanceret et forholdsvis håndfast svar på, hvad der burde gøres i stedet – generelle mangfoldighedspolitikker – så herskede der ingen entydige svar i Norge. Tilgangen fra statens side bar fortsat præg af åbenhed og forvirring.

Den politiske prioritering af området og betydningen af embedsværket

At den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken kom til at figurere som et mere selvstændigt indsatsområde i 1990'erne kom bl.a. til udtryk ved, at der fra statens side (herunder regeringens) blev gjort brug af handleplaner, og i højere grad end tidligere blev der taget stilling til områdets prioritering. Vi ser også, at embedsmændene mere direkte kommer på banen i forhold til udformningen/tilpasningen af tiltagene. Det skete sideløbende med, at den statslige policy læring kom til at stå mere centralt - et vidnesbyrd om, at den politiske prioritering af området ikke står i et modsætningsforhold til betydningen af statslig policy læring.

I marts 1992 besluttete regeringen, at der skulle udarbejdes en handlingsplan for bedre brug af indvandrerbefolkningens kompetencer. Et tværministerielt samarbejde blev på den baggrund igangsat med henblik på at kortlægge de problemer, der var forbundet med at få godkendt medbragt udenlandsk uddannelse og på den baggrund fremlægge forslag til effektive løsninger (St Meld 1996-97, 17: 55-56). En række departementer og direktorater var involveret i arbejdet med at udforme planen. Kommunal – og arbejdsdepartementet fungerede som tovholder. Også en række organisationer, herunder arbejdslivets, kommunernes samt kontaktudvalget mellem indvandrere og de norske myndigheder blev inddraget i drøftelserne. Det bagvedliggende rationale var, at indvandrerbefolkningens medbragte kvalifikationer ikke i en tilstrækkelig grad blev taget i brug (Kommunal- og arbejdsdepartementet, 1993). I 1993 blev handlingsplanen godkendt af regeringen, og den lagde op til en styrkelse af den statslige tilrettelæggelse af de arbejdsmarkedsrettede indsatser. Flere af periodens tiltag tog afsæt i denne handlingsplan jf. tabel 4.2. Den indeholdt 53 konkrete tiltag, hvoraf nogle knyttede an til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, mens andre knyttede an til uddannelsessystemet og norskooplæringen. De arbejdsmarkedsrettede tiltag omfattede bl.a. tilrettelagt information til indvandrere om ordninger ved opstart af ny virksomhed, information til virksomhedssiden om indvandreres behov etc.

Forløbet omkring handlingsplanen vidner om, hvordan der herskede en åbenhed overfor at lære og inddrage nye input. Såvel undersøgelser som eksisterende viden om den eksisterende indsats lå til grund herfor, hvorfor forslagene tog afsæt i, hvad der allerede var blevet gjort, og hvordan indsatsen fremover kunne styrkes - læring gennem feedbackmekanismer. Mange af forslagene havde karakter af justeringer af tiltag i den generelle arbejdsmarkedspolitiske værktøjskasse. Der blev også sat gang i en række tiltag, der skulle styrke den statslige videnskapacitet. Bl.a. undersøgelser der sigtede mod en afdækning af de barrierer, som højtuddannede indvandrere stod overfor ved indtræden på arbejdsmarkedet. Herudover blev der sat gang i en udvikling af statistik og en frembringelse af mere og bedre systematisk information og viden om indvandrergruppens situation (Kommunal- og arbejdsdepartementet, 1993: 50).

Efterfølgende blev der fuldt op på de igangsatte indsatser, og evalueringer blev gennemført, hvilket satte gang i læring gennem systematisering af viden. Iværksættelsen af initiativerne blev finansieret med statslige midler, og der blev afsat administrative ressourcer til at facilitere opfølgningen, bl.a. blev der oprettet en følgegruppe i regi af staten. En evaluering af opfølgningen fra 1994 giver et indtryk af, at flere af tiltagene blev igangsat, og at opfølgningen i sig selv var en læreproces: *'Hele iverksettelsesprosessen er i seg selv en læreprosess, og i opfølgingsarbeidet videre vil det være nødvendig å stadig vurdere oppfølgingen for å finne de beste løsningene på de praktiske problemene som oppstår og de best egnede samarbeidsformene'* (Kommunal- og arbejdsdepartementet, 1994: 5).

Endelig blev der oprettet et kontaktforum mellem de statslige myndigheder og arbejdslivets parter. I regi heraf skulle der arbejdes videre med udvikling af tiltag for at styrke rekrutteringen af personer med indvandrerbaggrund og styrke deres position på arbejdsmarkedet.

Omkring 1996/1997 blev der endnu engang sat gang i et tværministerielt samarbejde, der skulle kortlægge de problemer, der var forbundet med at få godkendt medbragt udenlandsk uddannelse og på den baggrund fremlægge forslag til effektive løsninger (St. Meld 1996-97, 17: 55-56).

I slutningen af 1990erne lancerede regeringen en indvandrerpolitisk Stortingsmelding (St. Meld 1996-97, 17), som - sammenlignet med de tidligere – var mere styrende i sin tilgang til problemstillingen: Der var ikke blot tale om en erfaringsopsamling men også om en selvstændig stillingtagen til, hvordan indsatsen skulle udformes fremover, hvilke områder der skulle prioriteres etc. Det blev tydeligt understreget, at de tiltag, der kunne give personer med indvandrerbaggrund et bedre udgangspunkt for bl.a. deltagelse i arbejdslivet, skulle prioriteres. Der herskede dog fortsat en åbenhed overfor 'problemets karakter' og løsningsforslagene, og det blev fortsat understreget, at mere viden var påkrævet (St. Meld 1996-97, 17: 7). Endvidere blev der lagt op til, at virkningerne af generelle såvel som særtiltag, herunder igangsatte forsøgsordninger, løbende skulle være genstand for vurdering og systematisk rapportering og bygge på viden om, hvad man havde gjort tidligere: *'En langsiktig strategi for å få et nødvendig kunnskapsfundament for å håndtere et flerkulturelt samfunn, vil bli utarbeidet'* (St. Meld 1996-97, 17:92).

Læring gennem systematisering af viden

Udvikling og erfaringsopsamling af metoder og netværksarbejde blev en vigtig bestanddel i indsatsen til bekæmpelse af klientgørelsesproblematikken i 1990erne, hvilket bl.a. kom til udtryk gennem, at der blev sat gang i en række projekter, i regi af kommunerne (St. Meld 1996-97, 17: 61). Budskabet var fortsat, at der manglede viden på området, herunder statistisk materiale, der kunne bidrage til at give et fyldestgørende billede af problemets karakter (St. Meld 1994-95, 35: 50), hvorfor der blev lagt op til en styrkelse af forskningssiden (St. Meld 1996-97, 17). Det vidner om statslig policy læring gennem en systematisering af viden: En (ny) problemstilling blev identificeret, man vidste ikke præcist, hvad der skulle til for at sikre en afhjælpning heraf, hvorfor der blev gjort brug af forsøgsordninger, erfaringsopsamlinger fra kommunernes arbejde, metodeudviklingstiltag etc.

Også indsatsen overfor etniske iværksættere blev drevet frem af denne læringsmekanisme, hvor midlertidige projekter blev igangsat med henblik på at understøtte, at personer med indvandrerbaggrund kunne starte egen virksomhed: *'Etableringsprogrammer for fremmedsproglige'* og *'Netværkskreditordning for indvandrere'* er eksempler herpå. Begge tiltag blev igangsat som følge af den førømtalte handlingsplan fra 1993, der sigtede mod en bedre anvendelse af indvandreres kompetencer (Kommunal- og arbejdsdepartementet, 1993). Til grund

for selve udformningen af Etableringsprogrammet for fremmedsproglige lå forskellige faginstansers erfaringer med at tilrettelægge etableringsforløb for indvandrere i Norge og andre nordiske lande. På den baggrund blev der udviklet et forslag til et kursus (Kommunal- og arbejdsdepartementet, 1993: 40-41).

I forhold til etableringsprogrammet for fremmedsproglige blev der igangsat to forsøgsprojekter (i Oslo og i amtskommunen Hordaland), som sigtede mod at forbedre tilrettelæggelsen for det at etablere en virksomhed for personer med indvandrerbaggrund. I det ene projekt blev der arbejdet med at opkvalificere de medarbejdere, som hjælper selvstændige, så de bedre kunne bistå personer med indvandrerbaggrund, og det andet projekt bestod i kurser til personer med indvandrerbaggrund, som ønskede at starte egen virksomhed.

Der blev lagt op til, at det efterfølgende skulle vurderes, hvordan erfaringerne herfra kunne benyttes som en efterfølgende model for et etableringskursus i resten af landet (Kommunal – og arbejdsdepartementet, 1993: 40). Som vi vender tilbage nedenfor, så blev erfaringerne herfra bl.a. benyttet i 2000'erne.

Netværkskreditordningen var et generelt tiltag, der gav lån til personer, som havde behov herfor, med henblik på at starte egen virksomhed. Endvidere blev der sat ind, med henblik på at skabe faglige og sociale netværk, der kunne drages nytte af i processen. Kommunal – og arbejdsdepartementet bevilligede penge til et lokalt forsøgsprojekt, som skulle planlægge og forbedre iværksættelsen af netværkskreditordningen overfor indvandrere – hvor indvandrerkvinder figurerede som en særlig målgruppe (St. Meld 1996-97, 17: 60-61).

I 1998 blev der endvidere igangsat et fem årigt forsøgsprogram på diskriminationsområdet, hvilket lå til grund for, at der blev lanceret en egentlig lov i 2004.

Tilpasning af generelle tiltag – læring gennem feedbackmekanismer?

Som vi var inde på tidligere, bar udviklingen på det statslige policy niveau i 1980'ernes Norge præg af, at generelle indsatser overfor hele befolkningen blev justeret og tilpasset personer med indvandrerbaggrund. Det var også tilfældet i 1990'erne, bl.a. i forbindelse med den ovenfor omtalte Handlingsplan for bedre brug af indvandreres kompetencer (Kommunal – og arbejdsdepartementet, 1993:33-35), hvor de generelle arbejdsmarkedspolitiske indsatser i højere grad var genstand for selvstændige overvejelser om, hvordan de kunne komme personer med indvandrerbaggrund til gode. Handlingsplanen indeholdt bl.a. en diskussion af, hvordan aktive offentlige tiltag kunne komme personer med indvandrerbaggrund til gode. Bl.a. peges der på, at Arbejdsmarkedsfremstillingen i Norge havde erfaret, at brugen af praktikpladser og løntilskudsordninger kunne bidrage til at øge indvandreres jobmuligheder. Også i forhold til

klientgørelsesproblematikken gjorde denne mekanisme sig gældende, da det specifikt blev overvejet, hvordan systemet kunne tilpasses personer med indvandrerbaggrund.

Transnational inspiration, samarbejde og læring?

Det er som om, at Sverige ikke i samme omgang som tidligere fremstod som foregangslandet på det indvandrerpolitiske område, i 1990ernes Norge. Bl.a. var der i den indvandrerpolitiske Stortingsmelding fra 1996/97 (17) ingen henvisninger til nabolandene. Det nordiske samarbejde blev der dog fortsat henvist til. Bl.a. blev et samarbejde i regi af Nordisk råd vedrørende kompetencehævning og udvikling fremhævet, hvor der blev lagt op til, at Social – og Helsedepartementet ville arbejde for, at indvandreres tilpasning til de nordiske velfærdsstater skulle blive et tema i NOPUS (Nordisk uddannelsesprogram for udvikling af social service) – videreuddannelsestilbud indenfor socialektoren i Norden.

9.2.4 2000-2011

I dette årti sker der meget på det statslige policy niveau i Norge, og det er i dette årti, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken mest tydeligt trådte frem som et særskilt indsatsområde. Det er ikke fordi, at der, sammenlignet med i 1990erne, blev introduceret markant flere tiltag (omkring 18 tiltag), men de lancerede tiltag var mere omfangsrige og målrettede end tidligere, og en del nye indsatsområder blev lanceret. Det er interessant, taget i betragtning, at det var i midten af 1990erne at beskæftigelsesgabet toppede jf. figur 1.1. En blanding af 'hårde' og 'bløde' tiltag blev taget i brug. På den ene side blev der lanceret en række mangfoldighedstiltag, på den anden side blev skruen strammet, bl.a. i form af Ny Chance projekter som bl.a. baserede sig på den obligatoriske pligtstrategi. Der var også en tendens til, at indvandrere i stigende grad kom til at figurere som en central målgruppe for den aktive arbejdsmarkedspolitik (Brochmann & Hagelund, 2010b).

Policy læringens mulighedsbetingelser blev fortsat styrket, bl.a. fordi den statslige læringskapacitet fortsat blev opjusteret jf. kapitel 8.2. Og – i højere grad end i 1990erne – var den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken genstand for høj politisk prioritering, uden at det var omgærdet med store politiske uenigheder eller meget retningsgivende indvandrerpolitiske principper.

Med hensyn til de bagvedliggende rationaler peger både Djuve (2011) og Brochmann & Hagelund (2010b: 261) på 'policy failure' som et udbredt rationale omkring årtusindeskiftet: *'Rundt årtusenskiftet ga politikere fra hele det politiske spektrum uttrykk for at integreringspolitikken hadde mislyktes, og at nye tiltak var påkrevet. To kilder til bekymring har vært særlig framtredende: sysselsetting og kjønn'* (Brochmann & Hagelund, 2010b: 261).

Der, hvor denne opfattelse var mest udbredt, var imidlertid i forhold til introduktionsindsatsen overfor nyankomne, mens andre aspekter af arbejdsmarkedsintegrationen blev omtalt mere optimistisk – særligt i den sidste halvdel af 2000erne.

Det er min vurdering, at det i høj grad var statslig policy læring, der drev udviklingen i politikens indhold, i dette årti, og det empiriske materiale vidner om, at embedsmændene agerede som centrale initiativtagere: Stort set alle de lancerede tiltag tog afsæt i læringsmekanismer, og det er da også i dette årti, at graden af policy læring toppede. Den mest fremtrædende læringsmekanisme var læring gennem systematisering af viden - igangsættelse af forsøgsordninger og en efterfølgende erfaringsdragning herfra. Også brugen af metodeudviklingstiltag kom til at stå mere centralt. I højere grad end tidligere kom der fra statens side fokus på at samle op på denne viden, og koordinere den videre brug heraf, med henblik på at videreføre de gode og dårlige erfaringer. Dette var måske medvirkende til, at flere af de midlertidige forsøgsordninger blev videreført i en årrække, og nogle gjort permanente.

Politisk bevågenhed vs. åbenhed overfor nye input

Generelt figurerede indvandrerbefolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet som et helt centralt tema i den statslige tænkning, og det havde stor prioritet fra de siddende regerings side (se bl.a. St. Meld 2003-04, 49; St. Meld 2006–2007, 9). I slutningen af 2000erne blev der fra regeringens side lanceret en række handleplaner 'for integrering og inkludering af indvandrerbefolkningen og mål for inkludering'. Den første handlingsplan blev fremlagt i 2006/2007, i forbindelse med statsbudgettet for 2007, hvori der var fokus på fire indsatsområder (Arbejde, opvækst, uddannelse og sprog samt ligestilling og deltagelse) og i de efterfølgende år blev der fulgt op herpå, herunder hvorvidt de 17 opsatte mål for inkludering var blevet indfriet, hvoraf et af målene vedrørte graden af indvandrere og efterkommeres tilknytning til arbejdsmarkedet (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007; Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008). I de efterfølgende handlingsplaner blev flere af indsatsområderne videreført på baggrund af en statusopgørelse. Der blev taget stilling til, hvilke tiltag der virkede, og hvilke der ikke virkede. Nogle tiltag blev på den baggrund videreført, og andre lukket ned. Det er som om, at erfaringsopsamlingen, i regi af staten, blev mere koordineret og systematisk. Samtidig var der dog fortsat åbenhed overfor nye input. Bl.a. ser vi i slutningen af perioden – i 2011 – hvordan to statslige udredninger, som særligt fokuserede på spørgsmålet om indvandrere og arbejdsmarkedet, lancerede omfattende betænkninger (NOU 2011, 14; NOU 2011, 7). Denne åbenhed kom også til udtryk på en række andre fronter.

Bl.a. blev der i 2004 oprettet et forum for etnisk mangfoldighed i arbejdslivet (bl.a. bestående af arbejdsmarkedets parter, en række indvandrerorganisationer, institutioner med viden på området, forskellige departementer etc.) Formålet var en bekæmpelse af diskriminering i arbejdslivet og fremme af mangfoldigheden på arbejdsmarkedet. De benyttede metoder bestod

bl.a. af erfaringsopsamling og vidensformidling samt en mobilisering af bl.a. arbejdsmarkedets parter til at planlægge og gennemføre en række tiltag.

Senere, i 2006, blev en partssammensat arbejdsgruppe under Arbejdslivspolitiskråd nedsat med henblik på at komme med input til tiltag, der kunne bidrage til at øge rekrutteringen til arbejdslivet af personer fra ikke-vestlige lande. En rapport med forslag til tiltag for at øge rekrutteringen blev fremlagt i 2007. På den baggrund blev der bl.a. etableret lokale samarbejdsprojekter mellem en række kommuner, NAV (Arbejds- og Velfærdsforvaltningen), arbejdsmarkedets parter samt andre aktører. Projekterne løb over 3 år og blev efterfølgende evalueret. Som opfølgning på forslagene blev en række tiltag igangsat for at styrke, at flere personer fra ikke vestlige lande blev ansat, bl.a. et tiltag benævnt 'Mangfoldsløft' jf. kapitel 4.2 (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008: 11-12).

Systematisering af viden gennem brugen af forsøgsordninger

Det at gøre brug af forsøgsordninger og på den baggrund drage erfaringer gjorde sig, som nævnt, gældende på en række fronter i dette årti. I 1990erne blev der gjort brug af forsøgsordninger i indsatsen overfor etniske iværksættere, og det var et indsatsområde, der fortsat var fokus på gennem 2000erne. Sidstnævnte kom også til udtryk ved, at Nærings – og handelsdepartementet i 2004 startede et samarbejde op med SSB, med henblik på at styrke det statistiske materiale og den eksisterende viden på dette område (St. Meld 2003-04, 49: 109). Som nedenstående citat fra en betænkning fra 2011 illustrerer, er det som om, at man aldrig bliver færdig med at lære på et område som dette:

'Evalueringer av etablerervirksomhet for innvandrere viser at det etter over 20 år med ulike typer forsøks- og utviklingstiltak, fortsatt er behov for å vurdere bedre tilgang til finansiering av næringsvirksomhet, og behov for informasjon og veiledning. Utvalget tilrår at erfaringer oppsummeres, og at sektoransvarsprinsippet i større grad legges til grunn for dette arbeidet. Utvalget er også opptatt av at det utvikles gode lokale modeller for bedriftsetablering blant innvandrere, og at denne kunnskapen finnes hos lokale aktører' (NOU 2011, 14: 15).

Der blev bl.a. gjort brug af forsøgsordninger, i 2005, i forbindelse med ordningen 'Etableringsvirksomhed' rettet mod potentielle iværksættere med indvandrerbaggrund. Afsættet var, at ordningen skulle tage udgangspunkt i erfaringer fra Norge (formentlig de forsøgsordninger der blev igangsat i 1990erne) og erfaringer fra andre lande. Endvidere indgik det som en central del af forsøget, at erfaringer, metodik og resultater skulle evalueres og videreformidles (St. Meld 2003-04, 49: 109-110). Efterfølgende blev der fulgt op på erfaringerne, og i 2007 blev der fra statens side bevilget midler til, at der kunne indfanges yderligere viden om tilrettelægningen af etableringsvirksomheder for indvandrere. Igen i efteråret 2007 blev der igangsat en forsøgsvirksomhed, som blev videreført i 2008. Efterfølgende blev det overvejet, om ordningen skulle gøres permanent.

Også overfor nyankomne indvandrere, i regi af introduktionsprogrammet, gjorde denne læringsmekanisme sig gældende i indsatsen overfor potentielle iværksættere, da der blev igangsat en forsøgsordning overfor nyankomne, i samarbejde med 12 kommuner, der sigtede mod udviklingen af en pædagogisk metodik, tilpasset nyankomne indvandrere, som skulle afprøves gennem brugen af forsøgsordninger. Det metodiske afsæt var oplæringsværktøjet – Ungdomsbedrift – overfor unge (St. Meld 2003-04, 49: 111).

Afsættet for de mange mangfoldighedstiltag, der blev taget i brug i dette årti, var også brugen af forsøgsordninger: Bl.a. blev der igangsat forsøgsordninger med brug af kvotering og positiv særbehandling i forbindelse med ansættelsesprocedurer i offentlige stillinger. På baggrund heraf blev det efterfølgende besluttet, at sådanne tiltag ikke skulle tages i brug. Netop brugen af (moderat) kvotering var da også et område, der var principielle uenigheder om (NOU 2011, 14: 147).

Også i forhold til den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor kvinder med indvandrerbaggrund blev der gjort brug af forsøgsordninger (St. Meld 2003-04, 49: 103-104) Bl.a. blev der igangsat et pilotprojekt på opdrag fra Kommunal – og Regionaldepartementet, som sigtede mod at øge kendskabet til de særlige barrierer, som kvinder fra ikke-vestlige lande møder i forbindelse med kvalificeringen til arbejdsmarkedet, i forbindelse med jobsøgning og indtrædelsen på arbejdsmarkedet. I projektet indgik bl.a. en kortlægning af eksisterende viden på området samt forslag til fremtidige indsatser og en styrkelse af området. Projektet blev afsluttet i efteråret 2004 (St. Meld 2003-04, 49: 103-104). Det er tydeligt, at man på dette område var forvirret – både omkring problemets karakter og mulige løsninger – og der herskede en opfattelse af, at der manglede viden. Derfor var der også en åbenhed overfor at blive klogere. Det er lidt det samme, vi ser i Danmark og Sverige i 2000'erne, i indsatsen overfor indvandrerkvinder: I Sverige sættes der også gang i erfaringsopsamlingsprojekter, og i Danmark blev der afsat satspuljemidler med henblik på at afprøve forskellige tilgange.

Et af de nye store satsningsområder i 2000'ernes Norge var 'Ny Chance' programmet, som fra 2005 og frem⁴⁶ figurerede som et centralt indsatsområde. Programmet var, som nævnt, målrettet længerevarende kontanthjælpsmodtagere (socialhjælp), med indvandrerbaggrund i Norge, og blev varetaget af Integrerings – og mangfoldighedsdirektoratet (IMDi). Projektet indbefattede opkvalificerende tiltag for indvandrere, der havde boet i Norge i en længere årrække, men som stadig ikke havde opnået en tilknytning til arbejdsmarkedet og derfor stadig befandt sig i kontanthjælpssystemet. Særligt var der fokus på indvandrerkvinder. Projektet blev udviklet efter samme model som introduktionsordningen for nyankomne – både i forhold til indretningen og

⁴⁶ Også i 2012 blev der på statsbudgettet afsat midler til forsøgsordningen.

selve indtægtssikringen, hvormed der også på dette område blev gjort brug af den obligatoriske pligtstrategi.

Midlerne til programmet blev første gang bevilget i statsbudgettet fra 2005, og der blev fortsat givet støtte til projektet i 2007, 2008 og 2009. I 2009 var der tilsammen 39 Ny Chance projekter, fordelt på 26 kommuner/bydele med tilsammen 626 deltagere. I 2007 blev der gennemført 27 projekter, hvor 23 var en videreføring fra 2006 (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007; Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008). Der var op til kommunerne selv at ansøge om midler. Programmets målgruppe blev præciseret gennem årene. I 2009 var der specifikt fokus på bl.a. indvandrerkvinder (særligt fra nogle udvalgte ikke-vestlige lande) samt personer som hverken var registreret som arbejdsledige eller som modtagere af kontanthjælp. Og der blev udviklet bestemte metoder, der skulle benyttes overfor hjemmegående indvandrerkvinder, som befandt sig helt uden for systemet. Bl.a. blev det forsøgt at 'købe' indvandrerkvinderne ud af hjemmene ved at give dem ydelser for at deltage i et fuldtidsopkvalificeringsprogram. Baggrunden for at programmets udformning løbende udviklede sig tog bl.a. afsæt i de løbende erfaringer fra kommuneniveauet og tilbagemeldinger til IMDi (Interview 8). Et tydeligt eksempel på læring gennem en systematisering af viden og læring gennem feedbackmekanismer. Således bestod et centralt element i programmet af udviklingstiltag, som havde til formål at afprøve forskellige metoder i forhold til opkvalificering af langtidsledige indvandrere til arbejde eller uddannelse. At tænke i metodeudvikling blev anset som nødvendigt, ud fra en antagelse om at indvandrere med længere års ophold generelt var en svagere gruppe end nyankomne. Der var således ikke blot tale om, at metoderne fra Introduktionsprogrammet og den tilhørende Introduktionsydelse skulle overføres, men også at introduktionsprogrammets metoder og principper skulle afprøves og videreudvikles, overfor en ny målgruppe. Intentionen var, at de metoder som havde givet gode resultater skulle overføres til det ordinære tjenestetilbud i NAV (Interview 8).

Ifølge de tre interviewede embedsmænd fra det norske Integrerings – og Mangfoldighedsdirektorat (IMDi) baserede programmet sig på flere kilder:

'Konkret i forhold til Ny Sjanse så vil det (kilderne, red) være tilbagemeldinger på projekterne. Vi ønsker hele tiden at justere. Så der er det tilbagemeldinger fra dem. Og så tager vi en vurdering af tilbagemeldingerne, og de ændringer de ønsker – anser vi dem som rigtige, og er forslagene politisk spiselige. Og der vil der komme forslag, når vi skal skrive retningslinjerne – rundskriver som vi kalder det. Og i forlængelse heraf er der ofte et møde, hvor det tages op til vurdering' (Interview 8, ESV).

Baggrunden for oprettelsen af Ny Chance programmet kan, ifølge de tre medarbejdere hos IMDi henføres til initiativer i embedsværket: *'Ny Chance er i høj grad noget som IMDi har udformet og designet'* (Interview 8, MS). Således blev programmet tilbage i 2005 lanceret som følge af indspil fra embedsværket, og det er også indspil herfra, der har haft betydning for, at programmet i de

efterfølgende år blev videreført. De tre medarbejdere kan dog ikke præcist huske baggrunden, men formoder, at der formodentlig var tale om et satsningsforslag til statsbudgettet, udformet i direktoratssystemet. I forlængelse heraf peger de på, hvordan arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere nogle gange var genstand for politisk opmærksomhed og nogle gange ikke. Gennemgående var det dog embedsværket, der på eget initiativ kom med indspark til statsbudgettet, hvilket der fremhæves flere eksempler på.

Også det forhold, at Ny Chance programmet særligt havde fokus på indvandrerkvinder, kan henføres til statslig policy læring, herunder tænkning og overvejelser i regi af staten, hvilket nedenstående citat vidner om:

'Indvandrere med den laveste beskæftigelse har altid været dem, der har været mest fokus på i forbindelse med Ny Chance programmet. Og så har vi haft meget fokus på kvinder. Og det er delvist vores egen skyld, fordi vi lavede en rapport, der fokuserede på den lave beskæftigelse blandt indvandrerkvinder – særligt Somaliere. Den viste vi til departementet. De Somaliske kvinder blev særligt fremhævet' (Interview 8, AF).

Denne rapport (benævnt i ovenstående citat) betød, at det var let at få penge til projekter overfor Somaliere fra politisk hold. Citatet vidner også om, hvordan embedsværket var med til at stille diagnosen: Indvandrerkvinder blev af embedsværket fremhævet som særligt udsatte på arbejdsmarkedet – særligt kvinderne fra Somalia - og på den baggrund igangsættes en indsats med støtte fra politisk hold. Embedsværkets centrale betydning kommer også til udtryk på andre fronter:

'Politikerne kan ses som dem der siger 'nu vil vi have en eller anden ordening' og så bestiller de. Jeg tror nok generelt, at det er fra os det kommer, dvs. os der påvirker dem til at foreslå ting (på statsbudgettet, red). Det er ikke politikerne, som kommer på ideerne med mindre, at der pludselig er et eller andet, der sker i medierne, og så er der en der mener, der skal handles. Men generelt tror jeg, det er fra bureaukratiet eller embedsværket, at ideerne kommer. Der kommer et indspil til politikerne, og så vedtager de det. Og så må vi så gøre det' (Interview 8, MS).

Det er også i regi af embedsværket, at der løbende blev draget erfaringer vedrørende Ny Chance programmet, herunder virkningerne heraf. I forbindelse med, at der blev formuleret indspil til statsbudgettet, var det i regi af embedsværket at virkningerne af tidligere projekter blev vurderet (Interview 8). På spørgsmålet om, hvorvidt der gøres brug af forskning som led i disse overvejelser i embedsværket, lød svaret fra en af medarbejderne:

'Ja. For eksempel med introduktionsprogrammet, så monitorerer vi løbende resultaterne. Og på den baggrund, kan vi så vurdere, hvor der er brug for noget forskning. F.eks. mere forskning om de indvandrerkvinder, der opnår et dårligt resultat af introduktionsprogrammet. Og på baggrund af

det er det, så vi foreslår en ny satsning eller en udvidelse af et eller andet. Så vi baserer det på resultater og forskning f.eks. Og så er der også nogle gange, at vi f.eks. får nogle ideer fra Danmark: Hvordan man organiserer, og hvordan man f.eks. organiserer finansieringen. Altså statstilskuddet til kommunerne. Så der kan det være, vi kommer til at foreslå noget' (Interview 8, MS).

Og en af de andre fortsætter:

'Eller hvis en kommune i Norge har gjort noget vældig godt, så ser vi på, hvad de har gjort, og så kan vi bruge det. Vi har også lagt et projekt ud til konkurrence, hvor vi har haft dårlige resultater. Det projekt skal være færdigt til sommer med et casestudie i en kommune. Der er der fokus på resultaterne fra dette projekt, hvilket skal hjælpe os til at finde ud af, hvad der lykkes, og hvad der ikke lykkes. Og så fortælle det til kommunerne. Hvis vi skal komme med forslag til større reformer, så vil det først være i 2013-budgettet. Vi må hele tiden gøre noget og basere os på det, vi har. Men vi ved også, vi må bruge forskningen hele tiden på alle de områder, vi har ansvar for' (Interview 8, AF).

Ligesom i 1980'erne og 1990'erne forsøgte man også i 2000'erne at tilpasse de generelle tiltag til personer med indvandrerbaggrund, hvilket kom til udtryk på to fronter – tiltagspladser målrettet personer med indvandrerbaggrund og 'basiskompetence i arbejdslivet'. Med førstnævnte valgte man f.eks. at oprette ekstra tiltagspladser, som særligt skulle målrettes personer med indvandrerbaggrund. Programmet blev etableret i 2006, og i 2007 og 2008 blev der tilført ekstra midler til dette område (Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2006-2007; Vedlæg til St.prp. nr. 1, 2007-2008: 10).

Transnational inspiration, samarbejde og læring?

I årtiets statslige dokumenter blev der ikke, i samme omfang som tidligere, henvist til det nordiske samarbejde og/eller til erfaringer fra andre lande (se bl.a. St. Meld 2003-2004, 49). Derimod indeholdt de føromtalte omfattende statslige betænkninger fra 2011 (NOU 2011, 7: NOU 2011, 14) erfaringsopsamlinger fra andre lande, hvilket også var indskrevet i deres direktiver. Betænkningen - *Bedre integrering* – sammenlignede bl.a. Integreringspolitikken i Norge med politikken i Sverige, Danmark, Frankrig, Storbritannien og Canada med henblik på at inddrage potentielle erfaringer fra andre lande (NOU 2011, 14:49-69). Som så mange gange før, er det uklart, på baggrund af de statslige dokumenter, om man reelt blev inspireret. Men i en diskussion af den konkrete implementering af arbejdslinjen, er det som om, at Danmark blev betragtet som et eksempel til efterfølgelse, hvilket nedenstående citat vidner om: *'Her kan det likevel være aktuelt å se nærmere på danske erfaringer, siden danskene har innført et mer rigorøst aktiveringsregime enn det Norge har'* (NOU 2011, 14: 69).

Også den anden statslige betænkning fra 2011 – *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid* – (NOU 2011, 7: 263-288) indeholdt et fyldigt afsnit om udviklingstræk og reformer i andre lande, herunder Sverige, Danmark, Holland, USA og Canada. Endnu engang fremgår det ikke, hvad erfaringerne fra andre lande eventuelt er blevet brugt til. Sammenlignet med tendenserne i 1960'erne og 1970'erne er følgende bemærkning forud for landebeskrivelserne interessant: *'Det er lagt mest vekt på beskrivelsen av Danmark, siden Danmark er det land som har gjennomført flest relevante reformer i innvandrings-, integrerings- og velferdspolitikken de senere årene'* (NOU 2011, 7: 263).

Ved udgangen af 2011 var der fra regeringens side ikke blevet fuldt op på disse to betænkninger.

Det empiriske materiale indeholder nogle indikationer på, at transnational inspiration og (måske) læring også fik nogen betydning for udformningen af det politiske indhold i disse årti. Bl.a. Interviewet med de tre medarbejdere i Integrerings – og Inkluderingsdepartementet (Interview 8) vidner om, at der fandt transnational læring sted fra bl.a. Sverige, Danmark, Holland. Interviewet med medarbejdere fra IMDi blev gennemført i Århus september 2010, hvor de var på studietur sammen med en stor gruppe socialarbejdere fra de norske kommuner. Bl.a. var de ude og høre om nogle lokale integrationsprojekter overfor ledige med Somalisk baggrund, med særligt fokus på den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor kvinder med indvandrerbaggrund, som på daværende tidspunkt – i både Danmark og Norge - figurerede som en central målgruppe. Dette vidner i sig selv om statslig policy læring, herunder hvordan statslige embedsmænd fra Norge besøgte Danske kommuner for at få input til integrationsarbejde i Norge.

I forbindelse med ovenstående interview blev der spurgt ind til, om de havde lært noget fra Sverige. Hertil var svaret:

'Jeg ved at nogle af mine kollegaer skulle have kigget til Sverige. Svenskerne har bl.a. en ordning vedrørende godkendelse af udenlandsk uddannelse, som gør det lettere for indvandrere, som kommer med uddannelse, at få arbejde. Der tror jeg, at mine kollegaer ville ønske, at det norske system kunne blive bedre. Det er et område, hvor man har lært, og hvor vi ønsker, at Norge skulle lære' (Interview 8, MS).

9.3 Danmark

9.3.1 1970erne

Det er meget begrænset, hvad der sker på det statslige policy niveau i 1970ernes Danmark jf. tabel 4.3, da der blot var tale om at enkelte informationstiltag til understøttelse af udenlandske arbejdstageres etablering på arbejdsmarkedet lanceres samt oversættelse af gældende bestemmelser, og den statslige policy lærings mulighedsbetingelser er da heller ikke just favorable: Problemstillingen anses ikke som værende et statsligt anliggende, da det fremherskende princip var, at indvandrerbefolkningens problemstillinger så vidt muligt skulle håndteres indenfor de eksisterende generelle rammevilkår jf. kapitel 8.3. Derfor blev området hverken prioriteret administrativt, økonomisk eller videnskæssigt. Omvendt var den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken ikke genstand for nævneværdig politisk opmærksomhed, uenigheder eller politisk idealisme. Ikke overraskende er det derfor meget begrænset, hvad der kan genfindes af læringsmekanismer. Men der blev dog draget enkelte erfaringer i regi af staten.

Det statslige udredningsarbejde i 1970erne

At der så småt kom opmærksomhed på tiltag til afhjælpning af udenlandske arbejdstageres formodede tilpasningsproblemer i det danske samfund i starten af 1970erne kan henføres til nedsættelsen af det såkaldte Elkær-Hansen udvalg i 1969. Tilbage i 1967 leverede dele af fagbevægelsen (LO) en særskilt skrivelse til regeringen, hvori nedsættelsen af en udredning blev foreslået. Som følge heraf⁴⁷ blev der i 1969 nedsat et korporativt udvalg under Arbejdsministeriet, bestående af repræsentanter fra arbejdsmarkedets hovedorganisationer samt embedsmænd fra de berørte ministerier (Jønsson & Petersen, 2010: 143-144). Udover at udvalget skulle komme med forslag til nye regler for opnåelse af arbejdstilladelse, skulle det bl.a. også diskutere de sociale problemer, der kunne opstå i forbindelse med arbejdskraftindvandring samt se nærmere på indvandreres situation i Danmark (Betænkning 589, 1971). I 1971 fremlagde udvalget – *Betænkning om udenlandske arbejderes forhold i Danmark* (Jønsson & Petersen, 2010: 143-144). Dermed ser vi, ligesom i Sverige og Norge, at det tilbage i 1960erne i høj grad var lønmodtagersiden (fagbevægelsen), som pressede på for at sætte de udenlandske arbejdstageres forhold på den politiske dagsorden.

Betænkningen indeholdt overvejelser om boligpolitik, undervisning, informationstjenester og forholdene på arbejdsmarkedet (Betænkning nr. 589, 1971). I relation til sidstnævnte blev der, som opfølgning på betænkningen, fremlagt enkelte forslag ud fra et rationale om, at udenlandske arbejdstagere var udsat for særlige risici på arbejdsmarkedet pga. sprogvanskeligheder, hvilket bl.a. kunne gøre det svært for gruppen at sætte sig ind i gældende sikkerhedsbestemmelser

⁴⁷ Herudover peger Jønsson & Petersen (2010:144) på, hvordan der i medierne havde været en række sager vedrørende dårlige boligforhold og arbejdsgivernes udnyttelse af den udenlandske arbejdskraft.

(Betænkning nr. 589. 1971: 32). Udvalgets forslag, som ikke rummede de store omkostninger fra statens side, blev efterfølgende vedtaget. Som opfølgning herpå blev der i 1973 nedsat et udvalg under Socialministeriet, hvis opgave bl.a. var at undersøge, i hvilken grad der var blevet fuldt op på Elkær-Hansen udvalgets forslag. Herudover blev det, i regi heraf, overvejet, hvad der i øvrigt kunne gøres for at lette udlændinges tilpasning til Danmark. Konklusionen var, at Elkær-Hansen udvalgets forslag var blevet igangsat, og udvalget så ingen grund til at foreslå yderligere foranstaltninger (St. Meld, 1979-80, 74).

Transnational inspiration, samarbejde og læring?

Den ovenfor omtalte betænkning indeholdt også en gennemgang af udlændinges stilling i andre lande, herunder Sverige (som gennemgås særligt grundigt), Norge, Luxembourg, Schweiz, Tyskland, Holland, Belgien, Frankrig og USA (Betænkning nr. 589. 1971: 8-14). Situationen i Sverige blev også drøftet i forbindelse med betænkningens gennemgang af, hvorvidt der skulle oprettes en informationsvirksomhed i Danmark. I den forbindelse blev der henvist til oprettelsen af Statens Indvandrerwerk i Sverige i 1969 (Betænkning nr. 589. 1971: 69-71). Statens Indvandrerwerk fremhæves som værende en progressiv statslig myndighed, men pga. indvandringens størrelsesorden i Danmark, som var betydeligt mindre end i Sverige, ansås det som overflødigt at oprette en sådan myndighed.

'Efter udvalgets opfattelse er der ikke her i landet behov for opbygning af en indvandreradministration af den størrelsesorden, som findes i Sverige. Heraf følger, at der ikke er mulighed for at etablere en central, statslig informationstjeneste af omfang som den svenske' (Betænkning nr. 589. 1971: 70).

9.3.2 1980erne

I 1980ernes Danmark var der i et meget begrænset omfang fokus på statslige arbejdsmarkedsrettede tiltag overfor personer med indvandrerbaggrund: Et mindre udvalg af – primært midlertidige - tiltag med henblik på en afhjælpning af indvandrerbefolkningens arbejdsløshedsproblemer blev dog lanceret (omkring 7). De fleste havde karakter af midlertidige kortvarige enkeltprojekter.

Policy læringens mulighedsbetingelser er fortsat ikke fremmende, da det stadig ikke er en problemstilling, som anerkendes som værende et statsligt anliggende, eller som prioriteres økonomisk, administrativt eller vidensmæssigt fra statens side. Det er tilfældet på trods af, at 'indvandreres arbejdsløshedsproblemer' fra statens side anses som værende såvel uro – som opsigtsvækkende (se bl.a. Finansministeriet, 1988; Indenrigsministeriet, 1988). Her skal det tages i betragtning, at arbejdsløsheden i befolkningen generelt i 1980ernes Danmark lå på et højt niveau (se bilag 1), og at indvandrerbefolkningens relative andel af befolkningen lå på et forholdsvis lavt niveau (henholdsvis 2,6, 2,7 og 3,5 for 1980, 1985 og 1990). Hertil kom, at aktivlinjen – særligt

sammenlignet med Sverige – i ringe grad var slået igennem på daværende tidspunkt jf. kapitel 5.5. Den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken (eller indvandrerpolitikken mere generelt) blev fortsat hverken prioriteret højt og var hverken genstand for politiske uenigheder og/eller interessevaretagelse. Derimod blev udlændingepolitikken et stridsomt politisk emne, bl.a. som følge af ændringerne i udlændingelovgivningen i 1983 (Jönsson & Petersen, 2010; Jørgensen, 2006a).

Det var begrænset med statslig policy læring, men i slutningen af 1980erne skete der lidt, da der, i regi af staten, så småt blev gjort brug af ministerielle arbejdsgrupper. Endvidere kom der mere fokus på vidensdeling og erfaringsopsamling i dette årti.

Udveksling af erfaringer i regi af staten

At der så småt, i slutningen af 1980erne, kom fokus på at drage erfaringer og udveksle viden i regi af staten, kom bl.a. til udtryk ved, at Indenrigsministeriet (i samarbejde med Indvanderrådet) i december 1987 afholdt en konference om 'Indvandrerne på arbejdsmarkedet', med fokus på indvandrerbefolkningens høje arbejdsløshed (Indenrigsministeriet, 1988). At der blev afholdt lignende konferencer i Norge og Sverige skal ikke afvises, men oplæggene herfra (som findes i transskriberet form) er medtaget, da det er en af de eneste tilgængelige skriftlige kilder på, at der fandt aktiviteter sted i regi af staten.

Det er ikke en begivenhed, der efterfølgende er blevet refereret til fra statens side (Indenrigsministeriet, 1990; Arbejdsministeriet, 1993), og oplæggene på konferencen vidner om, at det ikke var på initiativ fra staten, at flere af periodens tiltag blev initieret. Næsten alle konferencens oplæg tog afsæt i den generelle arbejdsmarkedspolitik, og hvordan den eksisterende værktøjskasse kunne vinkles, så de kunne komme personer med indvandrerbaggrund til gode. Bl.a. blev der holdt oplæg fra en række lokale aktører i kommuner og amtskommuner, som fortalte om forskellige vellykkede projekter og forsøgsordninger, der var blevet udviklet indenfor de gældende rammer og den eksisterende lovgivning (Indenrigsministeriet, 1988: 30-42). Projekter og forsøgsordninger som ikke havde direkte forbindelse til staten.

I slutningen af 1980erne kom der også så småt fokus på at undersøge indvandrerbefolkningens arbejdsmarkedsdeltagelse nærmere fra statens side jf. kapitel 8.3. Således blev der i 1989 nedsat en tværministeriel Arbejdsgruppe, som i 1990 fremlagde rapporten: *Integration af indvandrere i Danmark: Beskrivelse og forslag til en bedre prioritering* (Indenrigsministeriet, 1990). Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra en række ministerier, som løbende havde kontakt til Indvanderrådet, Indvandrerne Repræsentantskab og udvalgte kommuner (Indenrigsministeriet, 1990).

Rapporten skal ses som et forsøg på at opsummere og beskrive datidens integrationsbestræbelser på en række områder, herunder undervisningsområdet, sociale foranstaltninger, kulturelle tilbud og arbejdsmarkedsområdet. '*... herunder opstille en ajourført liste over love, bekendtgørelser m.v., der indeholder elementer i integrationsbestræbelserne*' (Indenrigsministeriet, 1990: 3).

Det er første gang, at der fra statens side blev foretaget en samlet gennemgang af arbejdsmarkedsrettede indsatser mod personer med indvandrerbaggrund. I tråd med datidens fremtrædende mentalitet jf. kapitel 8.3 var der primært fokus op, hvordan generelle arbejdsmarkedspolitiske indsatser kunne tilpasses indvandrerbefolkningens behov. Arbejdsgruppen fremlagde en række forslag til en forbedring af den offentlige tilbudsvifte (som ikke måtte koste noget og tage afsæt i en tilpasning af den eksisterende indsats jf. kapitel 8.3): Bl.a. blev det foreslået, at kommunernes rolle, som den koordinerende myndighed for integrationsprocessen, skulle styrkes samt at Arbejdsformidlingen og A-kasserne i højere grad skulle samarbejde med danskundervisningssystemet i forbindelse med tilrettelæggelse af kurser/forløb for ledige indvandrere. Det blev også foreslået, at indvandrere med længerevarende ophold skulle have de samme tilbud om at deltage i særlige arbejdsmarkedsuddannelser, som der blev givet til nyankomne flygtninge. For unge indvandrere blev oprettelsen af en særligt tilrettelagt erhvervsorientering og oprettelse af specielle faglige introduktionskurser for fremmedsproglige bl.a. foreslået (Indenrigsministeriet, 1990: 13-14).

Der er ikke noget, der tyder på, at forslagene efterfølgende blev materialiseret, men nedsættelsen af arbejdsgruppen vidner om, at man fra statens side så småt begyndte at interessere sig for dette område. Også det forhold, at blev taget initiativ til at få foretaget en samlet beskrivelse af eksisterende foreliggende viden på området, vidner om, at området så småt opprioriteredes administrativt fra statens side.

Tilpasning af eksisterende tiltag og brugen af forsøgsordninger

Med særligt tilrettelagte Arbejdsmarkedsuddannelser, målrettet personer med indvandrerbaggrund, har vi at gøre med et eksempel på, at eksisterende tiltag blev taget op til vurdering og på den baggrund tilpasset personer med indvandrerbaggrund. Denne tilpasning fandt sted i regi af Arbejdsdirektoratet (i regi af staten), og er et eksempel på læring gennem feedbackmekanismer. Denne model kom efterfølgende til at fungere som grundideen for al undervisning i Arbejdsmarkedsuddannelsessystemet for personer med indvandrerbaggrund, som ikke mentes at have tilstrækkelige dansksproglige forudsætninger for at deltage i den ordinære undervisning (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993: 74).

I 1987 blev der igangsat en forsøgsordning i regi af Arbejdsformidlingen, der gjorde brug af Indvandrerkonsulenter samt særlige inspirationskurser med tolk (Indenrigsministeriet, 1988: 70). Arbejdsdirektoratet var blevet ansøgt om penge til ansættelse af indvandrerkonsulenter, og

efterfølgende blev to indvandrerkonsulenter, for en etårs periode, ansat i Arbejdsformidlingen København. Forsøgsordningen blev ikke videreført, og der blev ikke draget erfaringer på baggrund heraf. Det vidner om, at der, i modsætning til i Sverige, ikke fandt en systematisk opfølgning sted fra statens side på de igangsatte forsøgsordninger og projekter, i 1980ernes Danmark. Det er også sparsomt med systematiseret erfaringsopsamling, herunder vurderinger af behovet for nye og/eller justeringer/ændringer af eksisterende fra statens side. Denne forskel kan formodentligt henføres til forskellen på den statslige læringskapacitet på daværende tidspunkt.

Som jeg kommer tilbage til i kapitel 10, blev der også gjort brug af forsøgsordninger, i regi af Arbejdsformidlingen, i forbindelse med indsatserne overfor nyankomne i slutningen af 1980erne.

Transnational læring, inspiration og samarbejde?

I 1980ernes Danmark ser vi enkelte eksempler på, at Danmark orienterer sig mod nabolandet Sverige, og på nogle fronter anså det som et foregangsland. På den førnævnte konference vedrørende 'Indvandrere på arbejdsmarkedet, ' afholdt i regi af Indenrigsministeriet i 1988, blev Sverige, i oplægget afholdt af den førnævnte konsulent fra Nordisk Ministerråds Sekretariat - hvilket jeg også var inde på i forbindelse med analysen af Norge - fremhævet som et særligt progressivt land og et eksempel til efterfølgelse:

'Sverige, som er helt anderledes end de andre nordiske lande, har en meget lang og meget bred erfaring omkring indvandring og integrering af indvandrere, hvor man lige fra 2. verdenskrig først tog finske og så op igennem 50erne jugoslaver, tyrkere osv., har samlet deres erfaringer i et handlingsprogram, som blev vedtaget af den svenske regering i 1986'.

Og videre:

'... som I kan se, er det et meget omfattende program, som har til hovedoverskrift "at åbne døren for indvandrere", hvor man primært bygger på indvandreres kvalifikationer, videreudvikler deres kvalifikationer, sætter hele arbejdsformidlingsapparatet ind for at gøre arbejdsmarkedet åbent for indvandrere' (Indenrigsministeriet, 1988: 84).

Det er imidlertid ikke en repræsentant fra staten, der udtaler dette, og det fremgår da også af nedenstående citat, at han ikke havde indblik i, om der reelt fandt policy læring sted: *'Om det så er det, der har inspireret Danmark til at lave et handlingsprogram, det skal jeg ikke kunne sige... '* (Indenrigsministeriet, 1988: 84).

At Sverige blev anset som et foregangsland fra flere sider, understøttes af Birger Mortensen fra KL - tidligere ansat i Dansk flygtningehjælp i 1980erne. På spørgsmålet om, hvorvidt Sverige tilbage i

1980erne blev betragtet som et foregangsland på det indvandrerpolitiske område, svarede han følgende:

'Ja det tror jeg meget - man kiggede over til Sverige. Nu bruger Sverige rigtig meget tid på at lave store notater og policy dokumenter. Der er en høj grad af skriftelighed i deres arbejde, bl.a. i deres brug af kommissioner. Det er ikke altid, man har oplevelsen af, at når man er nede i praksis, at det har været vildt mere spændende (Interview 11, BM).

9.3.3 1990erne

I 1990erne voksede den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Danmark frem som et selvstændigt indsatsområde, i regi af staten, og den første halvdel af 1990erne kan betegnes som den formative. Sammenlignet med 1980erne blev en mangfoldighed af tiltag lanceret (omkring 15), hvormed der skete en mærkbar udvidelse i mængden og mangfoldigheden af tiltag (fire arbejdsløshedsstrategier - mangfoldigheds-, netværks og opkvalificeringsstrategien samt den operationelle – blev taget i brug). Det skete som følge af, at der kom fokus på de 'ekstraordinære' barrierer, som personer med indvandrerbaggrund mødte på det danske arbejdsmarked, og at der fra statens side blev afsat midler til at fokusere herpå. Størstedelen af tiltagene var midlertidige, og særligt kom der fokus på en styrkelse af 'systemets' indsats overfor personer med indvandrerbaggrund. Det fremførte princip var fortsat, at indsatserne skulle være midlertidige, da indvandrerbefolkningens særlige 'arbejdsløshedsproblemer' på længere sigt skulle løses indenfor rammerne af den ordinære uddannelses – og beskæftigelsesindsats (Betænkning 1997 nr. 1359; Afsnit 10.4.3).

Størstedelen af tiltagene tog afsæt i en 2-årige Barrierehandlingsplan samt i et efterfølgende udviklingsarbejde, der blev igangsat med henblik på at videreføre handleplanens initiativer. Det medførte, at der i regi af staten blev draget erfaringer, viden blev systematiseret etc. og dermed, at den statslige policy læring kom på banen – særligt i form af læring gennem systematisering af viden. At staten kom mere på banen understøttes af udviklingen i policy læringsens mulighedsbetingelser, da den statslige læringskapacitet fra 1993 og i årene frem blev opprioriteret betydeligt, da den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken begyndte at blive prioriteret administrativt, økonomisk og videnskabsmæssigt fra statens side. Sideløbende hermed fik aktivlinjen en større gennemslagskraft i den danske arbejdsmarkedspolitik jf. kapitel 8.3, og den økonomiske situation blev forbedret. I den sidste halvdel af 1990erne blev de politiske omgivelser mere tvetydige, men som det vil fremgå af nedenstående, var det ikke noget, der umiddelbart havde betydning for de arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor mere etablerede indvandrergrupper, da dette område langt hen af vejen fik lov til at udvikle sig i ro og fred i regi af embedsværket.

Der herskede ikke en udbredt erkendelse af 'policy failure' – som i 1990ernes Sverige. Derimod kom der fra regeringens side opmærksom på fraværet af en egentlig koordineret statslig indsats, og at indvandrere stod overfor en række ekstraordinære barrierer, som den ordinære

arbejdsmarkedspolitiske værktøjskasse ikke formåede at tage højde for. Et afgørende brud med 1980'erne, hvor de ordinære rammevilkår blev anset som værende tilstrækkelige.

Barriereudvalget og Barrierehandlingsplanen

Barrierehandlingsplanen tog afsæt i et omfattende udviklingsarbejde, som munded ud i en toårig Barrierehandlingsplan igangsat i 1994. Som følge heraf blev en række *midlertidige* målrettede arbejdsmarkedsrettede tiltag overfor indvandrere lanceret, der efterfølgende blev draget erfaringer på baggrund af. Det er min vurdering, at udarbejdelsen af denne plan var helt afgørende for, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken voksede frem som et selvstændigt indsatsområde i disse år og at der – som noget nyt - kom fokus på 'ekstraordinære' barrierer.

Afsættet herfor var en racismedebat i Folketinget i foråret 1992, som munded ud i vedtagelsen af et 'forslag til folketingsbeslutning om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark', der blev stillet af en række Socialdemokratiske folketingsmedlemmer (B 65 om en bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark (Redegørelse af 24/5 1994: 11.832). På arbejdsmarkedsområdet, specifikt, blev der igangsat et udvalgsarbejde, som fik til '*... opgave at kortlægge, hvordan ekstraordinære barrierer i forbindelse med indvandreres og flygtninges beskæftigelse, erhvervsuddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i øvrigt kunne kortlægges*' (Redegørelse af 24/5 1994: 11.832).

Barriereudvalgets formandskab blev varetaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen med deltagelse fra Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet, Indenrigsministeriet og Socialministeriet, Kulturministeriet og Justitsministeriet. Herudover sad der repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, Indvanderrådet samt Arbejdsmarkedsuddannelses – og Arbejdsformidlingssystemet. Barriereudvalget afsluttede deres arbejde i maj 1993 med udgivelse af rapporten '*At møde barriere*' (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993: 6). Heri blev indvandrerbefolkningens situation på arbejdsmarkedet gennemgået, den eksisterende indsats overfor indvandrerbefolkningen samt de ekstraordinære barrierer, som gruppen af indvandrere stod overfor, kortlagt. Der var særlig fokus på indvandrere fra tredjeverdenslande, og nyankomne indvandrere, der befandt sig under den 18 måneders introduktionsperiode, var der ikke fokus på (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993: 27-45). I den forbindelse blev der peget på, at personer med indvandrerbaggrund stod overfor en række barrierer i forbindelse med beskæftigelse, uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet, sammenlignet med personer med dansk baggrund. Der var tale om en detaljeret gennemgang af eksisterende indsatser overfor arbejdsløse og – i de tilfælde hvor de fandtes – særlige indsatser overfor arbejdsløse med indvandrerbaggrund. Der var særlig fokus på problemerne i det eksisterende system i forhold til at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet.

På baggrund af kortlægningen blev en række forslag til initiativer fremlagt. Hovedbudskabet var, at der var behov for en særlig indsats på følgende områder: Gensidig kulturforståelse, Vejledning og

uddannelse samt koordinering og samarbejde. Det var ikke tilstrækkeligt at styrke indvandrergruppens kvalifikationer – der skulle også sættes ind på en række andre fronter.

Af udvalgets mandat fremgik det, at der skulle tages udgangspunkt i eksisterende viden og undersøgelser med henblik på en kortlægning af de ekstraordinære barrierer, som mentes at forhindre indvandrerbefolkningens integration på arbejdsmarkedet. Det var en identificering af disse barrierer, som skulle lægge til grund for de konkrete forslag til en styrkelse af indsatsområdet. Samtidig blev det dog understreget, at forslagene skulle respektere det lov – og aftalegrundlag, der på daværende tidspunkt gjorde sig gældende på det danske arbejdsmarked, og at forslagene skulle kunne benyttes indenfor de eksisterende arbejdsmarkeds – og uddannelses tilbud (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1993: 2).

Den læringsmekanisme, der lå til grund for udvalgets forslag, var læring gennem feedbackmekanismer fra den eksisterende arbejdsmarkedspolitiske værktøjskasse overfor arbejdsløse generelt: Disse blev taget op til vurdering, og på den baggrund blev det overvejet, hvordan de bedre kunne tilpasses personer med indvandrerbaggrund.

Som opfølgning på Barriereudvalgets rapport afgav arbejdsministeren i maj 1994 en 'redegørelse til Folketinget om handlingsplan for nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge'. Det mundede ud i Barrierehandlingsplanen, som bestod af 18 initiativer på arbejdsmarkeds – og uddannelsesområdet, og havde som afsæt, at vægten skulle lægges på de eksisterende og ordinære systemer og tiltag, suppleret med en særlig indsats. Initiativerne var placeret under fem overskrifter: 1) Gensidig kulturforståelse, 2) Vejledning, 3) Uddannelsesindsatsen, 4) Utraditionelle beskæftigelsesprojekter og 5) koordinering af indsatsen. Flere af barriereudvalgets rationaler og forslag går igen i handleplanen (Redegørelse af 24/5 1994: 11.832-11.839).

Hvor man med den tværministerielle arbejdsgruppe i 1990 (Indenrigsministeriet, 1990) lagde meget vægt på, at forslagene på arbejdsmarkedsområdet ikke skulle være udgiftskrævende og skulle kunne rummes indenfor de generelle rammer, så blev der med denne handlingsplan afsat en række midler. I 1994 forløb de samlede udgifter sig til omkring 59 millioner kr. og knap 84 millioner kr. i 1995. Herudover kunne Arbejdsministeriet via satsreguleringspuljen disponere over 15 millioner kr. i 1994 og 20 millioner kr. i 1995 til dette formål.

Politisk indblanding er ikke fraværende, da det var en politisk beslutning at nedsætte Barriereudvalget. Men i forhold til at definere de 'ekstraordinære barrierer' samt at komme med forslag til løsninger, er det langt hen af vejen udvalgets forslag, der følges.

Systematisering af viden: Opfølgning på Barrierehandlingsplanen initiativer

I de efterfølgende år blev der fulgt op på Barrierehandlingsplanen igangsatte initiativer, i form af en rapport fra Arbejdsministeriet om status på området, statistik m.v. og efter den toårige forsøgsperiode blev indsatsen evalueret med henblik på en vurdering af, hvordan indsatsen fremover skulle tilrettelægges. Sammenlignet med i 1980'erne har vi nu at gøre med en statslig koordinering og overvågning. Også i folketingsregi blev der gjort status overfor Arbejdsministeriets 18 igangsatte initiativer (Redegørelse nr. R 12: 6450-6456).

I regi af Barriereudvalget fandt der læring sted gennem feedbackmekanismer fra eksisterende politikker. I den efterfølgende proces, hvor der skulle samles på handlingsplanens initiativer, var det læring gennem en systematisering af viden, der kom på banen. Man lærte af de introducerede tiltag, hvilket var afsættet for det videre udviklingsarbejde.

Det vidner bl.a. en samlet rapport fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998) om, der samlede op på erfaringer fra samtlige af de 56 projekter, som fik bevilget midler via 'Puljen til fremme af gensidig kulturforståelse' og 'Pulje til støtte af utraditionelle beskæftigelsesprojekter', i årene 1994-1996 (med en økonomisk ramme på 12 millioner kr.). Erfaringsopsamlingen havde til formål at bidrage med til inspiration til lignende aktiviteter. Der var ikke kun fokus på, at indvandrerpolitiske indsatser skulle kunne drage læring herfra, men også på hvordan erfaringerne kunne anvendes i forhold til de mere ordinære fremtidige indsatser på arbejdsmarkedsområdet.

Også en statusopgørelse over Barriereudvalgets 18 initiativer, i Integrationsudvalgets betænkning fra 1997, vidner herom (Betænkning nr. 1337, 1997).

I 1995 blev der under Arbejdsministeriet nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, bestående af en række ministerier, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter, med henblik på at modvirke etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet (Betænkning 1997 nr. 1337; Afsnit 10.6.2), der skulle komme med *'forslag til at nedbryde kulturelle, videnskabsmæssige og holdningsmæssige barrierer, som virker hæmmende for etniske minoriteters integration på arbejdsmarkedet'* (Redegørelse nr. R 12: 6450). Som følge heraf blev en række forslag lanceret. Baggrunden for nedsættelsen var bl.a., at der herskede en opfattelse af, at der efter gennemførelsen af Barrierehandlingsplanen fortsat var behov for en forum, der kunne koordinere de lancerede initiativer med henblik på at fremme indvandrerbefolkningens deltagelse på arbejdsmarkedet. Arbejdsgruppen samlede derfor op på de initiativer og overvejelser, som allerede var igangsat i de forskellige ministerier. På den baggrund blev det drøftet, hvad der var behov for at gøre fremadrettet. Endvidere blev der i regi af arbejdsgruppen etableret en erfaringsgruppe med deltagelse af de offentlige arbejdsgivere, da der særligt var fokus på personalepolitiske initiativer (Betænkning 1997 nr. 1337: 176-177).

Satspuljemidler, forsøgsordninger og policy læring

Satspuljemidlerne, der blev lanceret i 1990 jf. kapitel 8.3, er både vigtige at tage i betragtning for at forstå, hvorfor det var muligt at videreføre og videreudvikle de midlertidige indsatser, der blev lanceret som følge af Barrierehandlingsplanen og for den statslige indsats på området generelt i 1990'erne. I Norge og Sverige findes der også forskellige typer af puljemidler, men den omfangsrige og fleksible brug af satspuljemidler er et særligt dansk fænomen (Interview 8). For årene 1994 og 1995 blev der også afsat satspuljemidler til at støtte op om Barrierehandlingsplanens indsatser.

Brugen af satspuljemidler kom bl.a. ind i billedet i forbindelse med satspuljeforliget for 1996, hvor der blev afsat 16. millioner kr. for 1996 og 40 millioner kr. for hvert af de følgende år (1997-1999), med henblik på en opfølgning af barrierehandlingsplanens initiativer samt en udvikling og gennemførelse af nye initiativer for at nedbryde de barrierer, som personer med indvandrerbaggrund mødte på arbejdsmarkedet (Betænkning nr. 1337, 1997: 176). Af aktiviteter, som kom ud af satspuljemidlerne fra 1997 og frem, kan nævnes særligt tilrettelagte kurser overfor indvandrerbefolkningen, holdningsbearbejdende aktiviteter, efteruddannelse af personale i AF og AMU-systemet, udarbejdelse af etnisk personalepolitik etc. (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000: 1-3). Også i forhold til virksomhedspuljen, som befandt sig i regi af Socialministeriet, blev der prioriteret midler til forskellige initiativer i forhold til indvandrere og arbejdsmarkedet, fra 1998-2000 (Raun et al, 2000).

Statslige udredninger og erfaringsdragning

Som det blev pointeret i kapitel 8.3, blev den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken på en række fronter prioriteret fra statens side gennem 1990'erne – administrativt, økonomisk og videnskæssigt. Det afspejlede sig også i, at der på en række fronter skete en opprioritering af den 'statslige tænkning', bl.a. i form af statsligt udredningsarbejde: Det ser vi bl.a. i forbindelse med det Integrationsudvalg, der blev nedsat af Indenrigsministeriet i 1994, og som leverede en færdig betænkning i 1997 (Betænkning nr. 1337, 1997). Udover specifikt at fokusere på indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen (hvilket jeg kommer tilbage til i kapitel 10), kan den også ses som et eksempel på, hvordan der i regi af staten blev taget initiativ til at få et samlet overblik over det integrationspolitiske indsatsområde generelt. I udvalgets kommissorium blev der således lagt op til, at udvalget skulle'... *udrede det eksisterende integrationsarbejde i forhold til anerkendte flygtninge og indvandrere med henblik på formulering af en samlet politik på integrationsområdet*' (Betænkning nr. 1337, 1997: Bilag 1).

Betænkningen indeholdt bl.a. en gennemgang og opsamling af eksisterende arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere: For første gang er der nu et afsnit om 'særlige initiativer til fremme af flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet'. I den forbindelse blev der bl.a. fuldt op på Barrierehandlingsplanens initiativer (Betænkning nr. 1337,

1997: Afsnit 10.6). Som følge heraf blev det foreslået, at Barrierehandlingsplanens initiativer skulle videreføres og justeres efter behov, og at forsøgsordningerne på længere sigt burde integreres i de ordinære ordninger og systemer. Endelig blev det foreslået, at der gøres endnu mere for, at indvandrerbefolkningen kunne blive en del af det danske arbejdsmarked, bl.a. i form af etableringen af en konsulent – og rådgivningsfunktion.

Også i slutningen af 1990'erne nedsættes et partsudvalg om integration hvis opgave var at '*... fremlægge forslag og initiativer, der kan bidrage til at forbedre integrationen af etniske minoriteter på det danske arbejdsmarked*' (Arbejdsmarkedsministeriet, 2000: 4). Ligesom i 1993 var afsættet en bred skare af barrierer, herunder sproglige, arbejds – og uddannelsesmæssige, holdningsmæssige, kulturelle samt barrierer relateret til beskæftigelsessystemet (Arbejdsministeriet, 2000: 5). Der blev lagt op til en fortsat styrkelse af indsatsen, bl.a. en større grad af viden om og udnyttelse af indvandrerbefolkningens kompetencer og en mere fleksibel tilrettelæggelse af danskundervisning, i kombination med arbejdspraktik og beskæftigelse. Endvidere blev der peget på, at der skulle tilvejebringes mere viden om indvandrerbefolkningens integration på arbejdsmarkedet. Forslagene blev der efterfølgende arbejdet videre med (Regeringen 2000, 20-31). Umiddelbart er der ikke noget der tyder på, at disse tiltag efterfølgende blev implementeret, og i november 2001 trådte regeringen tilbage.

9.3.4 2000-2011: 'Powering' og 'puzzling' går hånd i hånd

Udviklingen på det statslige policy niveau i 2000'erne vidner både om kontinuitet og nybrud, og flere tendenser gjorde sig gældende: På den ene side blev den type af indsatser, der blev igangsat i 1990'erne, videreført, mens en række nye typer af tiltag blev taget i brug. Mangfoldigheden af tiltag kulminerede i 2000'erne, da syv forskellige arbejdsløshedsstrategier blev taget i brug, fordelt på omkring 29 tiltag.

I højere grad end tidligere kom der fokus på kultur og religion som en negativ barriere, og som noget nyt blev incitamentsstrategien taget i brug overfor længerevarende kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund (de facto) i form af kontanthjælpsloftet og 300/450 timers reglen. Med dette og flere andre tiltag i dette årti har vi at gøre med tiltag, der de jure var rettet mod længerevarende modtagere af kontanthjælp, men som de facto (reelt) var rettet mod personer med indvandrerbaggrund (indirekte indvandrerpolitik). Det skal ses i sammenhæng med, at integrationspolitikken på en række fronter gennem 2000'erne blev 'sammensmeltet' med den aktive arbejdsmarkedspolitik overfor kontanthjælpsmodtagere (Jørgensen, 2008; Andersen, 2007) – en kategori, hvor indenfor personer med indvandrerbaggrund var (og stadig er) stærkt overrepræsenterede (Breidahl, 2011a). Samtidig blev også en række mere 'bløde' tiltag taget i brug, herunder bl.a. en række mangfoldighedstiltag og virksomhedsrettede tiltag. Endvidere blev der i højere grad end tidligere afsat midler til en udvikling og afprøvning af innovative lokale projekter.

Med hensyn til policy læringens mulighedsbetingelser jf. kapitel 8.3 skete der på den ene side en styrkelse af den statslige læringskapacitet, hvilket bl.a. kan henføres til at området generelt fik høj prioritet fra regeringens side samt oprettelsen af Integrationsministeriet i 2001/2002, hvormed området økonomisk og administrativt blev opprioriteret. På den anden side blev flygtninge-indvandrerspørgsmålet i højere grad genstand for politiske uenigheder og politisk idealisme som følge af regeringsskiftet i november 2001, hvor ny højreparti - Dansk Folkeparti – via dets rolle som støtteparti fik forholdsvis stor indflydelse på den borgerlige regerings førte politik. Noget tyder dog på, at partiet ikke havde så meget direkte fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. F.eks. er det ikke et parti, som interviewpersonerne tillægger større betydning (se Interview 10, 11, 12 og 13). Derimod var partiet mere optagede af udlændingepolitikken og aspekter af indvandrerpolitikken, der havde et mere symbol – og værdipolitisk karakter. Analysen nedenfor vidner om, hvordan nogle af indsætterne blev genstand for politisk indblanding og idealisme, da de indvandrerpolitiske principper – i højere grad end tidligere – orienterede sig mod den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, mens området på andre fronter var præget af politisk pragmatisme. I modsætning til i 1990'erne, hvor statslig policy læring i høj grad var drivende for udviklingen i politikens indhold, gjorde flere udviklingstræk sig derfor gældende i 2000'erne. I den eksisterende litteratur er det imidlertid en overset pointe, at der også fandt policy læring sted i dette årti, og at politikområdet på nogle fronter fik lov til at leve sit eget liv i regi af staten, uafhængigt fra samfundsniveauet.

'Policy failure' blev efter regeringsskiftet i 2001 fremhævet som et politisk mantra. Budskabet var, at den tidligere Socialdemokratisk ledede regering ikke havde gjort nok for at få personer med indvandrerbaggrund i arbejde. Hertil skal det imidlertid bemærkes, at det var Socialdemokratiet og venstrefløj, der siden slutningen af 1980'erne havde været den drivende kraft på det indvandrerpolitiske område. Det var ikke et område, de borgerlige partier fik nævneværdig interesse for før efter 2001, da de i højere grad havde brugt krudtet på udlændingepolitikken (Jønsson & Petersen, 2010).

Politisk bevågenhed vs. åbenhed overfor nye input

I marts 2002 fremlagde den nytiltrådte regering integrationsudspillet '*På vej mod en ny integrationspolitik*', som indeholdt regeringens ambitioner, målsætninger og tiltag til en indfrielse heraf på dette område. Der blev ikke lagt skjul på, at deltagelsen på arbejdsmarkedet blev anset som værende nøglen til en succesfuld integration, og at det var et område, som regeringen ønskede at prioritere, hvilket bl.a. afspejlede sig i opprioriteringen af den statslige kapacitet på området (Regeringen, 2002a: 2).

Mange af indsætterne, oplistet i tabel 4.3 (de omkring 29), tog afsæt i denne handlingsplan, som indeholdt forslag til en række indsatsområder overfor såvel nyankomne, asylansøgere og mere etablerede indvandrergrupper: Bl.a. blev indførelsen af en enkel model for virksomhedspraktik

forslået. Af andre forslag kan nævnes indførelsen af en særlig startløn i introduktionsfasen, en stærkere kobling mellem en aktiv indsats og muligheden for at opnå opholdstilladelse, en styrket indsats for at få familiesammenførte i arbejde og for at fremskaffe flere praktikpladser, etableringen af jobnære uddannelsesforløb inden for social- og sundhedsområdet samt en styrket indsats overfor potentielle iværksættere med indvandrerbaggrund. Også en omlægning af refusionssystemet til kommunerne blev foreslået – de såkaldte 'dygtige' kommuner skulle i højere grad belønnes end mindre 'dygtige' (Regeringen, 2002a: 6). Endvidere blev etableringen af flere lokale jobformidlere og alternative jobformidlingskanaler foreslået, samt en styrket indsats i forhold til ligebehandling – ansættelse af flere i staten med indvandrerbaggrund, samt en bekæmpelse af etnisk diskriminering og brugen af mangfoldighedsledelse. Der blev også lagt op til en mere 'effektiv' vurdering af medbragte formelle kvalifikationer og af reelle kompetencer. Endelig blev der også lagt op til et opgør med 'først dansk og derefter arbejde' princippet.

Året efter gjorde 'Ministergruppen om bedre Integration' status over de beskæftigelsesrettede initiativer i det ovenfor omtalte integrationsudspil fra 2002 (Regeringen, 2003: Bilag 3). Hvilke initiativer blev omsat til handling og hvordan? Heraf fremgår det, at nogle af forslagene blev realiseret, men ikke alle, samt at de blev realiseret på mange forskellige måder. Nogle af tiltagene kom til at indgå i det generelle program for beskæftigelsesområdet – Flere i Arbejde – fra 2002 (Regeringen, 2002a), mens andre blev realiseret som led i den første såkaldte firepartsaftale på integrationsområdet, som blev indgået samme år (23. maj 2002) – de såkaldte teknikerdrøftelser af regeringens integrationsudspil – hvor arbejdsmarkedets parter var med til at udforme løsningsforslagene. Dermed realiseres målsætningerne både indenfor de generelle arbejdsmarkedspolitiske rammer og i forbindelse med mere direkte indvandrerpolitiske initiativer.

Hvordan skal ovenstående tolkes i et læringsperspektiv? Var løsningerne defineret på forhånd eller blevet de udformet i regi af staten som følge af læringsmekanismer? Som det vil fremgå af nedenstående, så var der tale om en blanding. Vi har derfor at gøre med et andet forløb end i 1990'erne, hvor de fleste tiltag blev udviklet i og lanceret som følge af arbejdet med Barrierehandlingsplanen.

Puzzling i regi af staten

Flere af periodens tiltag (omkring 9) blev udviklet i regi af firepartsaftalerne, indgået på integrationsområdet i 2002, 2006, 2010. Aftaler der blev indgået mellem parterne på arbejdsmarkedet og faciliteret administrativt samt støttet økonomisk i regi af staten. Det var ikke første gang, at parterne på arbejdsmarkedet blev inddraget i 'den statslige tænkning'. Men i modsætning til i 1990'erne, hvor det mere var i forbindelse med udvalgsarbejdet, fik de mere direkte indflydelse på indsatsområdet i forbindelse med disse aftaler.

Den første firepartsaftale blev indgået i maj 2002, mellem regeringen, Kommunernes Landsforening, Danske regioner og arbejdsmarkedets parter, og indgik, som nævnt, i de såkaldte teknikerdrøftelser, som var en opfølgning på den nytiltrådte regerings integrationsudspil - *På vej mod en ny integrationspolitik* (Regeringen, 2002a). I den forbindelse blev der åbnet op for, at parterne på arbejdsmarkedet kunne få indflydelse, hvormed der blev igangsat en række drøftelser på embedsmandsniveau (Regeringen, 2002c: 19). Det medførte lanceringen af en række tiltag, hvor den såkaldte 'trappemodel' figurerede som hovedinitiativet og lagde op til etableringen af en 'mere enkel og ubureaukratisk model for virksomhedspraktik/introduktion'. Den havde som rationale, at den enkeltes kvalifikationer skulle opbygges trin for trin, indtil vedkommende var i stand til at varetage et job på ordinære vilkår. Af andre tiltag kan bl.a. nævnes kompetenceafklarings tiltag, som sigtede mod en bedre benyttelse af højtuddannede indvandreres medbragte kvalifikationer.

Ifølge Helle Aaen og Edith Jager Andersen, embedsmænd ansat i Integrationsministeriet i september 2011 (interview 10), havde aftalen fra 2002 ikke blot en indvirkning på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, men også på beskæftigelsespolitikken mere generelt:

'Det var spændende at se, hvordan denne aftale, som jo egentlig blot gældte på indvandrerområdet, dannede forbillede for hele modellen i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Og integrationsloven har jo de samme redskaber. Man har vejledning og opkvalificering, og så har man virksomhedspraktik, og så har man løntilskud' (Interview 10, EJA).

Og som svar på spørgsmålet om, hvorvidt forberedelsesarbejdet til firepartsdrøftelserne også fik betydning for 'Flere i Arbejde' reformen fra 2002 var svaret:

Ja, aftalen havde simpelthen en afsmittende effekt. De redskaber, man havde aftalt i forhold til trappemodellen, hvor man kiggede på, hvor tætte folk var på arbejdsmarkedet - skal de i virksomhedspraktik, i løntilskud skal de have noget vejledning og opkvalificering etc. Systemet er jo på den måde, at man kan komme ud i virksomhedspraktik, og så kan du så samtidig tage noget sideløbende. F.eks. hvis du mangler et truckkørerkortcertifikat. Eller måske har man et ophold i sin virksomhedspraktik, hvor man lige er inde og få noget opkvalificering. Det er sådan ideen i det. Og ja, det kom til at danne grundlag for hele regelkomplekset (i Flere i Arbejde reformen, red) (Interview 10, EJA).

De initiativer, der blev sat i værk med firepartsaftalen fra 2002, blev evalueret og taget op til vurdering i forbindelse med firepartsaftalen i 2006. Konklusionen var, at tiltagene havde virket, men at de skulle udbredes og at anvendelsen heraf skulle gøres mere målrettet og systematisk. Værktøjerne skulle i højere grad konkretiseres, og i den forbindelse kom jobpakkerne ind i billedet.

Også andre initiativer blev til som følge af 2006-aftalen, herunder en mentorordning, netværk for indvandrerkvinder, kompetenceafklaring samt igangsættelsen af et lokalt samarbejde mellem kommuner/jobcentre, virksomheder, arbejdspladsens ledelse og ansatte.

Afsættet for 2010-aftalen var - i modsætning til de to tidligere – at integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet, igennem 2000'erne, var blevet væsentligt forbedret. Derfor valgte man at fokusere på en række mere specifikke udfordringer og målgrupper, herunder unge nydanskere (særligt mandlige), ægtefælleforsørgede samt nyankomne. Et af initiativerne var et såkaldt 'praktisk integrationsprojekt' i en række kommuner, der sigtede mod at give nydanske unge bedre forudsætninger for at klare sig på arbejdsmarkedet'. I et andet af aftalens initiativer indgik et mindre antal kommuner, der ønskede at gennemføre en særlig beskæftigelsesindsats målrettet ægtefælleforsørgede. Der blev også sat ind for at styrke kompetenceafklaringen af nyankomne (Firepartsaftalen, 2010:3). Gennemgående for flere af 2010-aftalens initiativer var, at der skulle bygges videre på de gode erfaringer, man havde opnået i de tidligere fælles integrationsprojekter. Bl.a. blev der udarbejdet et katalog med *best practise* fra de kommuner, der havde gjort en særlig indsats på området.

På baggrund af en række interviews har det været muligt at få et indblik i forløbene omkring firepartsaftalerne (Interview 10, 11 og 12). På dette grundlag er der noget, der tyder på, at det i 2002 langt hen af vejen var regeringen, der satte scenen, mens det i 2006 og 2010 mere var parterne selv. Ifølge Birger Mortensen, som repræsenterede Kommunernes Landsforening ved firepartsaftalen i 2006 og 2010, var aftalen i 2002 således den mindst dialogorienterede:

'Der har været mere styring på i den politiske aftale i 2002 end de to andre fra 2006 og 2010. Man havde en plan (På vej mod en ny Integrationspolitik, red,) og der var kommet en ny regering til, der lagde op til, at 'nu skal vi derud af', og 'vi har nogle klare målsætninger omkring det'. Og så herskede der et ønske om, at få Arbejdsmarkedets parter til at spille med på det. Og det gjorde de så fordi de også fik en vis indflydelse på, hvordan denne udmøntning skulle være. Aftalerne i 2006 og 2010 har været mere dialogorienteret' (Interview 11, BM).

Ib Maltesen, forhandler for LO i 2006 og 2010, peger dog også på en vis grad af politisk styring i forbindelse med 2006-aftalen og fastlæggelsen af jobpakkerne:

'Han (Claus Hjort Frederiksen, daværende Beskæftigelsesminister, red) tvinger igennem, at der skal laves et antal jobpakker. Det ender så med at være 12 pakker, der bliver lavet: 11 på det private område og 1 på det statslige. De områder, hvor man på forhånd ved, at der er mangel på arbejdskraft. Han sagde 'kan I ikke gå ind og skrive, hvad det er for nogle ting, der skal til for at en med anden etnisk baggrund kan gå ind på ordinære vilkår. Og så må man beskrive, hvad det er for et forløb de skal igennem, de kvalifikationer de skal have – sprogligt, fagligt, socialt og alt muligt blandet sammen i en pærevælling og så et håndholdt forløb igennem' (Interview 11, IM).

I 2010 var det i højere grad parterne selv, der tog initiativ til at indgå en ny aftale. Afsættet var en fælles enighed om, at der var behov for at lancere indsatser overfor unge nydanskere og ægtefælleforsørgede: Birger Mortensen peger i den forbindelse på:

'I forhold til 2010-aftalen er det svært at sige, om vi i forhold til det politiske har at gøre med 'bottum up' eller 'top down'. Det er for så vidt næsten begge dele. Vi mødes med henblik på at gøre noget ved den her problemstilling - alle parterne' (Interview 11, BM).

Firepartsaftalerne vidner ikke om klassisk interessevaretagelse, men om 'puzzling', i regi af staten. På trods af indbyrdes uenigheder gik parterne forholdsvis åbne ind til forhandlingerne, og man var villig til at gå sammen for at løse 'problemet'. Dermed kan der drages nogle paralleller til 1960ernes Sverige, hvor vi også så, at der nok herskede uenighed om reguleringen af arbejdskraft, men hvor der langt hen af vejen herskede enighed om, at der skulle lanceres indsatser til understøttelse af den udenlandske arbejdskrafts tilpasning på arbejdsmarkedet. Det er dog ikke ensbetydende med, at parterne ikke har nogen præferencer eller ønsker med på forhånd. Den politiske styring var hverken altdominerende eller fraværende, da der blev skabt plads til, at løsninger kunne udformes i fællesskab. På spørgsmålet om, hvorvidt graden af politisk styring var stor, svarede Edith Jager Andersen, specialkonsulent i Integrationsministeriet og involveret i flere af firepartsaftalerne, følgende:

'Det kan man egentlig ikke sige. For når man har parterne inde, så kræver det enighed. Men benarbejdet er lavet i Ministerierne. Det er dem, der har siddet med skrivearbejdet og kommet med forslagene. Så har parterne måske sagt – 'det der, det kan vi ikke gå ind for'. Men det er sådan, at der er konsensus. Det er der nødt til at være. Hvis KL sidder og siger: 'Det der koster penge - det skal vi have penge til' jamen så skal de have penge' (Interview 10, EJA).

Og Helle Aaen følger op:

'Det er lidt sådan 'give and take'. Nu har jeg jo primært været med sidste gang (red, til forhandlingerne i 2010). Men det er gennemgående sådan, at DA og LO kommer og vægter noget bestemt meget højt, og efterfølgende bliver der konsensus. Så tager man det op, og så siger man måske: 'Jamen vi hører hvad I siger - Men vi er ikke enige i, at det skal prioriteres så højt, men det tager vi selvfølgelig med osv.'. Det er sådan det fungerer' (Interview 10, HA).

Den klassiske forestilling om, at arbejdsmarkedets parter har nogle på forhånd fastlagte interesser, der skal varetages, synes ikke at være så gennemgående på dette område, hvilket bekræftes af repræsentanterne fra KL og LO (Interview 11 og 12). Det at nå frem til løsninger var derimod en proces i sig selv, som fandt sted i forbindelse med de konkrete møder. Firepartsaftalerne repræsenterer derfor de løsningsforslag, som parterne og regeringen, sammen kunne nå til

enighed om i forbindelse med de tre aftaler. Hændelsesforløbet omkring de tre firepartsaftaler vidner også om, hvordan staten har udgjort en helt central institutionel ramme for, at der har kunnet policy læring sted, hvilket kan henføres til den økonomiske og administrative læringskapacitet. 'Puzzling' fordrer en stærk stat, der kan facilitere læring, og som ikke mindst kan finansiere løsningsforslagene. I forbindelse med firepartsaftalerne har det således været helt afgørende, at der er blevet afgivet midler fra Integrationsministeriets side, og at der har været et administrativt apparat, der har kunnet lave fodarbejdet. Her kommer embedsmandsværket ind i billedet:

'Det er embedsmændene, der laver alt skrivearbejdet, og nogle gange kommer de også med nogle ideer. Så det er dem, der prøver at komme med forslag til, hvor man kan lande noget. Så der er ingen tvivl om, at det er dem, der laver benarbejdet' (Interview, 10, EJA).

Udover at selve processen omkring firepartsaftalerne har båret præg af policy læring, har de igangsatte tiltag og opfølgningen herpå bidraget til vidensudvikling, erfaringsdragning og metodeudvikling, hvilket særligt 2010-aftalen vidnede om:

'Grunden til, at det for Ministeriet også er interessant at følge et sådant forløb er, at der er rigtig meget tilbageløb. Det giver jo også DA og LO viden om, hvad der foregår ude i praksis, som de rent faktisk kan bruge til deres politikudvikling. Hvis vi alle sammen sidder her i København, så bliver man på en eller anden måde afkoblet fra, hvad der sker ude i virkeligheden' (Interview 10, HA).

På spørgsmålet om, hvorvidt disse erfaringer også blev benyttet af Integrationsministeriet efterfølgende lød svaret:

'Ja helt sikkert. Og det er jo også derfor, at kommunerne er rigtig interesserede i at indgå i det her: Tænk hvis vi er med til at etablere og opnå viden på ungeområdet, som man rent faktisk kan bruges helt generelt. Og kommunerne kan også se fidusen i, at parterne sidder med. For det er dem, der drøfter de her tiltag med diverse ministerier. Så det giver altså en ide. Plus at man kan sige, at den viden – eller intelligens hvis man kalder det det – som findes på centralt niveau. Den kommer jo også i spil i forhold til, at man ved, hvad det er for nogle ressourcer, der kan trækkes på, metoder der virker osv. Det kommer så også i spil lokalt' (Interview 10, HA).

De konkrete læringsmekanismer i forbindelse med firepartsaftalerne har båret præg af læring gennem feedback mekanismer og en dertilhørende udbredt fokusering på metodeudvikling og erfaringsopsamling – læring gennem systematisering af viden. Førstnævnte mekanisme har gennemgående gjort sig gældende: I 2002 forholdt man sig til problemerne ved de eksisterende generelle arbejdsmarkedspolitiske indsatser, I 2006 forholdt man sig til de allerede igangsatte initiativer og erfaringerne herfra, hvorefter der fandt en justering sted - man lærte ikke blot af sine fejl, men også af sine succeser. I 2010 blev de eksisterende metoder og tiltag taget i brug på nye

måder, og metodeudvikling kom i spil. Der er som om, at den statslige policy læring på dette område blev opjusteret gennem årene.

Spændingen mellem styrende principper og frie økonomiske puljemidler

Et højprioriteret indsatsområde i 2000erne var, som nævnt, den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerkvinder - et område præget af modsatrettede tendenser: På nogle fronter var området drevet frem af statslig policy læring, mens de indvandrerpolitiske principper, som italesatte religiøse normer og kultur som barrierer, slog igennem på policy udviklingstrækkene på andre, hvilket bl.a. 300/450-timers reglen var et tydeligt eksempel på. Prioriteringen af dette område fra regeringens side kom bl.a. til udtryk i *'Regeringens vision og strategi for bedre integration'* (Regeringen, 2003; se også Regeringen, 2005b: 25), hvori tilstedeværelsen af kulturelle traditioner blev mere eller mindre direkte sammenkædet med indvandrerkvindernes manglende deltagelse på arbejdsmarkedet (Regeringen, 2003: 13), hvilket nedenstående citat fra handleplanen vidner om:

'Denne opfattelse begrænser også de etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet. Kvindens domæne er ofte begrænset til hjemmet, og mange af kvinderne kommer derfor slet ikke i kontakt med arbejdsmarkedet. Kommer kvinderne ud på arbejdsmarkedet, kan det være uforeneligt med kvindesynet, hvis de tager job i traditionelle mandefag eller på mandsdominerede arbejdspladser, eller hvis de udfører visse jobfunktioner såsom at pleje mandlige beboere på plejehjem' (Regeringen, 2003: 26).

Rationalet var således, at særligt indvandrerkvinder stod overfor nogle barrierer i forhold til at træde ind på arbejdsmarkedet, da deres domæne ofte var begrænset til hjemmet. Det er dog ikke kun indvandrerens kultur og medbragte normer, der udpeges som barrieren i disse handleplaner, men også tilstedeværelsen af vanetænkning i de danske virksomheder, manglende kvalifikationer, sygdomsforståelser etc.

Ovenstående principper er gennemgående for den måde, den borgerlige regering omtalte problematikken på i 2000erne, og som vi kommer tilbage til nedenfor, så afspejler disse rationaler sig i nogle af periodens initiativer - men ikke i alle – da en bred skare af tiltag blev lanceret overfor indvandrerkvinderne i dette årti jf. tabel 4.3: Lige fra brugen af ekstra midler, til ansættelse af jobkonsulenter i kommunerne særligt med fokus på indsatsen overfor indvandrerkvinder, udgivelse af informationsmateriale, støtte til unge indvandrerkvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, lanceringen af etniske konsulenter og rollemodeller, brugen af mentorordninger etc. At der på trods af disse fremherskende principper, alligevel blev taget en bred skare af tiltag i brug kan henføres til, at mange af tiltagene blev drevet frem af statslig policy læring uden nævneværdig politiske indblanding. Det muliggjorde de mange statslige midler på området, hvor der gennem 2000erne blev afsat mange millioner kroner til dette område.

Fraværet af statslig policy læring og tilstedeværelsen af symbolpolitik?

Af de mange tiltag, der blev lanceret i dette årti overfor mere etablerede indvandrergupper, var der særligt to, der skilte sig ud – kontanthjælpsloftet samt 300/450 timers reglen. Det kan være svært præcist at sondre mellem, hvad der skal til, for at et tiltag er drevet af statslig policy læring, men fælles for begge tiltag er, at de ikke umiddelbart kan henføres til erfaringsdragning, systematisering af viden og/eller læring fra andre lande. I højere grad afspejler de politisk styring og tilstedeværelsen af retningsgivende indvandrerpolitiske principper. Endvidere er der tale om tiltag, som repræsenterer den førnævnte 'sammenkædning' af indsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere og den arbejdsmarkedsrettede del af integrationspolitikken. Med disse tiltag har vi at gøre med de facto og dermed indirekte indvandrerpolitik, specifikt rettet mod indvandrerkvinder (Breidahl, 2011a). Formelt var tiltagene rettet mod modtagere af kontanthjælp.

Kontanthjælpsloftet blev lanceret i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen 'Flere i arbejde', fra 2002. Der var tale om en reduktion af kontanthjælpen, som trådte i kraft den 1. januar 2004 jf. kapitel 4. Hvorvidt der lå policy læring til grund for 'Flere i Arbejde' reformen eller ej er et spørgsmål, der hører uden for denne afhandlings rækkevidde. Ser vi specifikt på kontanthjælpsloftet, var det et af de mest kontroversielle elementer, og det som Socialdemokratiet havde sværest ved at stemme ja til⁴⁸.

Integrationsudspillet 'Ny Chance til Alle' fra 2005 indeholdt en række initiativer, rettet mod indvandrere, men som også kom til at gælde for alle kontanthjælpsmodtagere, uanset etnisk herkomst. Regeringen selv formulerede det på følgende måde: *'Hovedparten af initiativerne i regeringens integrationsplan omfatter alle borgere. Men de sigter først og fremmest mod at forbedre flygtninges, indvandreres og efterkommeres muligheder for en god og hurtig integration i samfundet'* (Regeringen, 2005a: 8-9).

Som nævnt var et af de mest kontroversielle og omstridte elementer den såkaldte 300-timers regel, der blev implementeret i april 2007. Heller ikke med dette tiltag har vi at gøre med statslig policy læring, da det i højere grad var en afspejling af den borgerlige regeringens indvandrerpolitiske principper, herunder betoningen af kultur og religion som negative barrierer (Breidahl, 2011b).

Det skal ikke afvises, at der reelt herskede en tro på, at disse tiltag ville gøre en forskel og blev lanceret ud fra en erkendelse af 'policy failure'. Men baggrunden for lanceringen heraf vidner om en anden type af rationaler end dem, der knytter sig til statslig policy læring og betydningen af 'puzzling'. Det handlede i høj grad om at sende et signal, og der fandt i ringe grad egendynamikker sted i regi af staten. Denne slutning baserer jeg også på en sammenligning med de øvrige tiltag i

⁴⁸ Det endte dog med, at de støttede op herom. Bl.a. fordi fagbevægelsen argumenterede herfor (Malland, 2008).

denne periode, som var karakteriseret ved en anden forhistorie, og der herskede ikke på samme måde åbenhed om udformningen af disse tiltag. At der er tale om symbolpolitik understøttes også af interviewmaterialet. På spørgsmålet om, hvorvidt 300/450 reglen blev indført, fordi man virkelig troede på, at den ville bidrage til at få flere indvandrerkvinder i arbejde eller mere af hensyn til symbolpolitiske rationaler, svarer Birger Mortensen:

'Jeg tror mest, jeg vil tilskrive det symbolpolitik' (Interview 11, BM).

På spørgsmålet om, hvorvidt firepartsaftalerne så kan opfattes som problemløsningspolitik var svaret:

'Ja, det synes jeg helt klart. Man kan jo også sige, at når vi på den ene side har haft symbolpolitik, så har man alligevel et forsøg på at komme med nogle redskaber, der gør, at når vi nu har gjort det her af symbolpolitiske årsager, så skal vi finde ud af at løse de problemer, der opstår på baggrund af det. Du kan se de ændringer, der nu kommer omkring de ægtefælleforsørgede. Det kan du jo godt betragte som en hjælpende hånd til dem, der er røget ud af arbejdsmarkedet. Fordi nu får du mulighed for, at du godt kan give dem nogle beskæftigelsesrettede tilbud alligevel, selvom de ikke modtager ydelser og derigennem få dem tilbage igen' (Interview 11, BM).

Ovenstående citat vidner også om, hvordan lanceringen af en række 'hårde' tiltag i 2000erne formodentlig også var medvirkende til, at der blev afsat midler og ressourcer til lanceringen af mere 'bløde', konstruktive tiltag, som bl.a. kunne medvirke til at samle de grupper op, som efter at være blevet ramt af de økonomiske sanktioner, havde brug for en hjælpende hånd.

Har der været plads til pragmatisme, læring og erfaringsopsamling?

Med afsæt i ovenstående er spørgsmålet, hvor meget plads der var til pragmatisme, læring og erfaringsopsamling, i regi af staten, i dette årti? På en række fronter var der plads hertil. Særligt den statslige læringskapacitet i regi af Integrationsministeriet muliggjorde dette. Som vi var inde på i kapitel 8.3 blev der i regi af Integrationsministeriet oprettet forskellige instanser, som havde til opgave at samle viden og metoder og videreformidle dem, bl.a. Integrationsservice og oprettelsen af den såkaldte Vidensportal. Noget tyder på, at Integrationsministeriets administrative karakter har haft betydning for, at der kunne bedrives statslige policy læring og ikke mindst, at der i regi af staten var en instans der kunne opsamle viden, konkrete erfaringer fra igangsatte tiltag samt, at der kunne fokuseres på metodeudviklingstiltag: Således peger Helle Aaen, specialkonsulent i Integrationsministeriet, på:

'Nu hænger det måske også sammen med, at vi er et relativt nyt ministerium, men i forhold til mange andre ministerier, der har vi nok meget mere tradition for at have et helt konkret samarbejde med alle mulige parter og i højere grad være ude i marken. Vi har jo masser af kampagneaktiviteter, f.eks. har vi 'Brug for alle unge' som har et konkret samarbejde med en

masse erhvervsskoler. Vi har Integrationsservice, som er en konsulentenhed, som går ud og rådgiver kommunerne, og dermed også sikrer tilbageløb til ministeriet og i øvrigt har fokus på at opsamle gode metoder og udbrede dem. Det er et meget godt eksempel på det, der faktisk er en del af den nye firepartsaftale (fra 2010, red). De går ud og samler metoder op og konkret for de kommuner, der gør det godt. De skriver dem og tager dem med ud til andre kommuner' (Interview 10, HA).

Et konkret eksempel på statslig policy læring – gennem en systematisering af viden – var den såkaldte 'Brobyggerordning' som blev igangsat af Integrationsministeriet, med henblik på at tilskynde offentlige virksomheder til at ansætte ledige personer med indvandrerbaggrund – frikøb af en medarbejder i virksomheden, der skal stå for introduktionen af den nye medarbejder etc. Forsøgsordningen forløb over en 3 årig periode – fra 2001 til 2003 – og der blev afsat 10/13 millioner danske kroner årligt. Efterfølgende blev ordningen evalueret (CABI, 2004), og samme år blev ordningen gjort permanent via lov om aktiv beskæftigelsesindsats og i lov om integration af udlændinge i Danmark (Interview 10).

Også de mange satspuljemidler, der gennem 2000erne blev afsat til dette område og som særligt kom den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerkvinder til gode, skabte plads til pragmatisk policy udvikling, og at der kunne finde statslige policy læringsmekanismer sted. Endelig bidrog også de førmtalte firepartsaftaler til, at der kunne bedrives 'puzzling' og ikke alene 'powering'.

Et andet eksempel på pragmatisme og policy udvikling, i regi af staten, kom til udtryk ved lanceringen af 'Mangfoldighedsprogrammet - Arbejdsplads til nye danskere', som blev gennemført i perioden 2006-2011. Intentionen med programmet var at opsamle, videreudvikle og videreformidle virksomheders gode erfaringer med mangfoldighedsledelse, med henblik på at fremme nydanskernes beskæftigelse og integrationen for de allerede ansatte (Integrationsministeriet, 2009). Projektet blev støttet af statslige midler (23 millioner) samt satspuljemidler (12 millioner). Et indsatsområde som dette vidner om, hvordan der var plads til denne type tiltag, samtidig med at den politiske diskurs havde en helt anden karakter, og hvordan et indsatsområde som dette kunne udvikle sig i fred og ro i regi af staten.

Generelt peger flere af respondenterne på, at billedet af Danmark opleves som meget mere nuanceret, når man faktisk ser, hvad der sættes gang i af tiltag. Selvom der florerer en masse principper, så er det et noget andet indtryk gæster får, når de besøger i Danmark og taler med embedsmændene i Integrationsministeriet (Interview 8). Birger Mortensen udtaler i den forbindelse følgende:

'Når vi får gæster udefra for at høre om vores integrationspolitik, så kommer de med en række forestillinger på forhånd a la 'hold da op det kører hårdt her i Danmark' osv. Når de så er med ude

og blive præsenteret for den danske integrationspolitik, så bliver de altid overrasket over, hvor meget der faktisk er i gang, og hvor mange velfungerende projekter, der er i Danmark. Det er den ene ting. Det andet det er, at integrationspolitik ikke er et tema, der fylder så meget på den kommunale dagsorden sammenlignet med, hvor meget temaet fylder i den landspolitiske debat. For det er borgere og kommunen, vi skal finde løsninger for, og ikke først og fremmest nogen, som ser anderledes ud. Det er nogen som enten er ledige eller bor i et bestemt område, hvor vi skal finde nogle attraktive tilbud for, dem i det sociale boligområde osv.’ (Interview 11, BM).

Transnational inspiration, læring og samarbejde?

På spørgsmålet om, hvorvidt de to embedsmænd i Integrationsministeriet (interview 10) havde kendskab til ideer fra Sverige og Norge, der var blevet implementeret på beskæftigelsesområdet, kunne de ikke umiddelbart svare bekræftende derpå:

’Nej, ikke rigtig. Men vi følger jo lidt med’.

På spørgsmålet om, hvorvidt man fra ministeriets side ville bruge energi på at overføre et tiltag, der viste sig at have en god effekt i f.eks. Norge lød svaret:

Ja det gør man. Men jeg synes bare ikke, at vi har gjort det så meget konkret. For vi har jo nok altid lidt synes, at vi var foran dem (der grines, red).

Spørgsmålet sætter imidlertid gang i nogle refleksioner:

EJA: *Men der kan sagtens være nogle områder. Jeg synes bare ikke jeg kan mindes det.*

HA: *Det kan være at vores selvforståelse er lidt for kæphøj (der grines, red).*

EJA: *Men det kan jo godt være på boligområdet. Jeg har været med på en tur til Rosengården i Malmø.*

HA: *Ja, og jeg har været i London for at høre om mangfoldighed. Det er jo netop der, hvor de er meget fremme, og det er ligesom der, hvor der er noget at komme efter. De er meget fremme på mangfoldighedsområdet. Vi har haft kollegaer i Berlin og høre om bydelsmøder og kopieret. Så vi gør det i et vist omgang, men må med skam melde, at det ikke er meget vi har været i de nordiske lande.*

Ovenstående korrespondance vidner om, at der i et eller andet omfang har fundet transnational læring sted, men det ikke var de nordiske naboer, da der fra dansk side ikke herskede en

opfattelse af, at der fra noget af lære herfra. Derimod rummer det empiriske materiale indikationer på, at der har fundet transnationale læring og inspiration sted fra andre lande.

Nedenstående citat vidner om, at selvforståelsen formentlig også har betydning for, om man orienterer sig på tværs af landegrænserne eller ej:

'... vi har ligesom haft den der ide med, at vi var længst fremme. Men vi udveksler løbende erfaringer, og jeg tror da også helt klart, at hvis vi fik fornemmelsen af, at her var et eller andet som vi lige kunne bruge, jamen så ville vi gøre det' (Interview 10, EJA).

Kapitel 10: Brugen af pligt – og incitamentsstrategien overfor nyankomne

I slutningen af 1970erne/starten af 1980erne blev *statsfinansierede* introduktionsindsatser oprettet i Sverige, Norge og Danmark, med henblik på at understøtte nyankomne flygtninges etablering i samfundet og deltagelse på arbejdsmarkedet. Der var imidlertid stor forskel på hvorvidt og i hvilket omfang der fra statens side, blev lagt vægt på den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen - og generelt på, hvorvidt det blev anset som værende statens opgave at understøtte indvandrerbefolkningens tilpasning og deltagelse i samfundet. Dette var tilfældet på trods af, at det ikke i nogen af landene gik ubemærket hen, at nyankomne flygtninge havde problemer med at få en fod ind på arbejdsmarkedet – både under introduktionsperioden og efterfølgende.

I 1980erne stod arbejdslinjen – og tiltag til understøttelse heraf - overfor nyankomne mest centralt i Sverige, mens Norge og Danmark var mere tilbageholdende. Fra 1980erne og frem til 2011 var introduktionsindsatserne genstand for politiske reformer, og som følge heraf skete der en bevægelse i retning af konvergens jf. kapitel 4.4.

Mens udviklingstrækkene, på det statslige policy niveau, overfor indvandrerbefolkningen generelt var præget af inkrementelle træk, og flere af tiltagene befandt sig i spændingen mellem midlertidige vs. permanente tiltag samt generelle vs. målrettede, så bærer udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen præg af større brud, og tiltagene er gennemgående mere målrettede og permanente.

I hvilket omfang er det statslig policy læring, der har drevet udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen, i denne periode indenfor landene? Det spørgsmål analyseres nærmere i nærværende kapitel. Særligt er der fokus på, hvad der lå til grund for, at en obligatorisk pligtstrategi i alle tre lande over årene blev indført som et centralt element. Også brugen af incitamentsstrategien i Danmark er genstand for særlig opmærksomhed.

Vi starter ud med Danmark, som først tog den obligatoriske pligtstrategi i brug overfor nyankomne, i regi af introduktionsindsatsen, og var det eneste land, som har gjort brug af incitamentsstrategien. Derefter følger en analyse af hændelsesforløbet i Norge, med reformen i 2004 som knudepunktet. Til sidst vendes blikket mod Sverige, som tilbage i 1980erne, er først på banen i betoningen af arbejdslinjen og tiltag til understøttelse heraf, men som senest – i 2010 - tager den obligatoriske pligtstrategi i brug.

Der vil, som nævnt, i dette kapitel i højere grad blive trukket på det indsamlede interviewmateriale jf. kapitel 7, end der blev gjort i kapitel 9. For Danmarks vedkommende vil der bl.a. blive inddraget indsigter fra et interview med Birger Mortensen (interview 11), der var ansat i Dansk Flygtningehjælp fra 1979 og frem til slutningen af 1990erne, hvor han blev chefkonsulent i

Kommunernes Landsforening, samt et interview med Henrik Svane (interview 13), tidligere folketingsmedlem fra Radikale Venstre og chef i Dansk Flygtningehjælp, der var central medspiller i udarbejdelsen af Integrationsloven. Endelig er der interviewet med Bente Bondebjerg (interview 14), chefkonsulent ved Dansk Flygtninge siden 1993. Hun har bl.a. bidraget med et indblik i, hvad der skete på policy udviklingsfronten, i regi af flygtningehjælpen, bl.a. igennem 1990erne og i udvalgsarbejdet knyttet til Integrationsudvalget, i løbet af 1990erne (1994 til 1997). For Norges vedkommende inddrages der bl.a. empiriske indsigter fra Interviewet med Rune Solberg (Interview 6), som udover at være ansat som embedsmand i Arbejdsministeriet på interviewtidspunktet (maj 2010), sad som næstformand i Integrationslovsudvalget nedsat i 1999. Også interview med to andre embedsmænd - Iracles Boumbouras (seniorrådgiver) og Ahmad Ghanizadeh (afdelingsdirektør og medlem af Integrationslovsudvalget) - som på interviewtidspunktet (maj 2010) var ansat i Barne-, Ligestillings og Inkluderingsdepartementet, inddrages der indsigter fra (interview 7). For Sveriges vedkommende inddrages der bl.a. indsigter fra interviewet med Monica Werenfels-Röttorp (november 2011) (interview 4), som i 2007 blev udpeget som hovedudreder i en statslig udredning, der lå til grund for reformen af den svenske introduktionsindsats i december 2010.

10.1 Danmark: Late-comer og first-mover

Igennem 1980erne og 1990erne var der fra statens side ikke meget fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen. Derimod skete der markante brud i slutningen af 1990erne (i 1998), hvor arbejdslinjen generelt og pligt- og incitamentsstrategien mere specifikt, blev indført som led i indførelsen af Danmarks første Integrationslov, hvilket indbefattede et lovfæstet introduktionsprogram og introduktionsydelse. Efter regeringsskiftet i 2001 blev den obligatoriske pligttilgang styrket yderligere, ligesom brugen af incitamentsstrategien – som kortvarigt var fremme i slutningen af 1990erne – gjorde sit indtog, for så at blive fjernet igen i 2011.

10.1.1 1980erne til 1993

Ligesom at der fra statens side ikke blev lagt nævneværdig vægt på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i disse år jf. kapitel 9, var betoningen af arbejdslinjen overfor nyankomne flygtninge, i regi af introduktionsperioden, fra statens side også meget begrænset. I 1978, da introduktionsindsatsen blev gjort statsfinansieret og blev oprettet som et egentligt lovfæstet introduktionsprogram på finansloven, blev nyankomnes integration på arbejdsmarkedet fremhævet som en ud af flere målsætninger, men det var ikke noget, der afspejlede sig i det statslige redskabsvalg - de benyttede virkemidler. Det skal igen ses i sammenhæng med den økonomiske situation i 1980ernes Danmark mere generelt, herunder den høje arbejdsløshed i befolkningen. De mulighedsbetingelser, der omgav den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen i 1980erne, adskilte sig ikke nævneværdigt fra dem, der blev skitseret i kapitel 9: Den statslige læringskapacitet var begrænset på trods af, at der herskede en

anerkendelse af, at nyankomne flygtninge oplevede problemer med at træde ind på arbejdsmarkedet (se bl.a. Indenrigsministeriet, 1988; Finansministeriet, 1988). Hertil kom, at introduktionsindsatsen overfor nyankomne flygtninge ikke blev betragtet som et egentlig samfunds – og statsanliggende, hvorfor området heller ikke var ikke genstand for nævneværdig politisk bevågenhed eller indblanding på den nationalpolitiske dagsorden (se bl.a. Holm, 2007: 22), og blandt mange var forventningen, at flygtningeindvandringen var et midlertidigt fænomen, da flygtninge ville rejse hjem – eller blive sendt tilbage – når der kom fred i hjemlandet (Interview 11, BM).

Den fremherskende holdning var – ligesom i 1980ernes Sverige og Norge - at nyankomne flygtninge under introduktionsperioden (18 måneder på daværende tidspunkt) først skulle lære Dansk, hvorefter en eventuel placering på arbejdsmarkedet eller i uddannelse kunne komme på tale (Finansministeriet, 1988; Interview 11, BM). Hertil kom, at nyankomne flygtninge under Dansk Flygtningehjælps forsorg ikke kunne modtage tilbud efter aktivloven, hvilket gjorde sig gældende helt frem til indførelsen af introduktionsloven i 1998 (Dansk Flygtningehjælp, 1997: 14-15). Birger Mortensen, der i 1980erne arbejdede i flygtningehjælpen, betegner situationen på følgende måde:

'... flygtningehjælpen (havde, red) jo begrænsede muligheder, da de jo ikke kunne lave aktivering og beskæftigelsesrettede tilbud. Det var en kæmpe mangel, at de ikke var udstyret med redskaberne. Det betød, at uanset hvor gode indsatser flygtningehjælpen lavede, og hvor gode og dygtige medarbejdere kunne være, så kom det mere til at handle om en kulturmødeproblematik. Og så herskede der også en tankegang om, at flygtninge var nogle meget sårbare mennesker, som ikke skulle udsættes for et for stort pres. Og man oplevede det dengang som et vældigt stort pres at sætte krav om, at flygtninge skulle deltage på arbejdsmarkedet og stå til rådighed. Det var på mange måder en almindelig tankegang, der gennemsyrede samfundet' (Interview 11, BM).

Det var ikke kun den arbejdsmarkedsrettede del, men også introduktionsindsatsen mere generelt, der var præget af tilbageholdenhed. Det introduktionsprogram, der var blevet lagt tilrette i 1978, var da heller ikke gearet til en flygtningeudfordring af datidens karakter. Og da antallet af flygtninge, der modtog asyl i midten af 1980erne, for alvor steg (hvor mange fik i asyl i 1985 og 1986), var der ikke overskud til langsigtet planlægning, men blot til justeringer og tilpasninger af indsatssiden. Henrik Lemke, daværende uddannelses – og erhvervskonsulent hos Dansk Flygtningehjælp, peger, i 1987, i den forbindelse på (se også Körmeni & Melchior, 1987: 14):

'Frem til i år (1987, red) skete der ikke så forfærdelig meget, og det hænger sammen med, at presset på det omgivende samfund var så voldsomt, at man i de første par år var nødt til at koncentrere indsatsen om det, som vi kan kalde de kortsigtede integrationsmål: Økonomisk hjælp til forsørgelse af flygtninge, fremskaffelse af boliger o.s.v. Men nu er man efterhånden overalt, både centralt og lokalt i Danmark, indstillet på, at flygtningen er der, og man er ved at være klar til at se på en mere langsigtet integration' (Indenrigsministeriet, 1988: 76).

Af citatet fremgår det også, at der i slutningen af 1980'erne kom mere overskud, og det er i disse år, at der så småt kommer fokus på den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen fra statens side. Det var begrænset, hvad der forelå af viden om dette område, herunder hvad der virkede og ikke virkede (også på det indvandrerpolitiske område mere generelt) (Körmendi & Melchior, 1987: 14). Det pludseligt opståede problempres, i midten af 1980'erne, satte imidlertid gang i en efterspørgsel efter viden fra statens side, og der kom fokus på at opgøre beskæftigelseseffekterne og evaluere indsatsen, hvilket Finansministeriets turnusgennemgang af modtagelses og – integrationssystemet for flygtninge i 1988 vidnede om (Finansministeriet, 1988). Udgangspunktet var en antagelse om, at det store antal flygtninge, som Danmark modtog i den sidste halvdel af 1980'erne, havde medført problemer for det igangsatte modtagelses – og integrationssystem samt for integrationen af flygtninge i samfundet og på arbejdsmarkedet (Finansministeriet, 1988: 1). Sidstnævnte blev henført til den manglende efterspørgsel efter arbejdskraft, 1980'ernes lavkonjunktur, flygtningens manglende sprogfærdigheder samt kulturelle og sociale problemstillinger (Finansministeriet, 1988: 82). I forbindelse med denne turnusgennemgang var de danske embedsmænd fra Finansministeriet på studietur i Holland og i Sverige, hvor de bl.a. besøgte Statens Indvandrerwerk (Finansministeriet, 1988). Det fremgår dog ikke, hvad de fik ud af dette besøg.

At der skete lidt på policy udviklingsfronten i slutningen af 1980'erne kan tilskrives de erfaringer, som flygtningehjælpen havde gjort sig i relation til nyankomne flygtninges tilknytning til arbejdsmarkedet i 1985 og 1986, hvor et stort antal flygtninge, i en dansk målestok, fik asyl. I 1986 rettede Dansk flygtningehjælp henvendelse til Arbejdsministeriet for at få ministeriet til at komme med en vurdering af, om der kunne laves en særlig arbejdsmarkedsrettet indsats overfor nyankomne flygtninge. Det resulterede i, at Arbejdsministeriet *'... foretog en meget tilbundsgående kortlægning af, hvilke behov der var, og det førte til, at der blev givet en særbevilling her i sommer. En bevilling som er planlagt at fortsætte i 1988, 1989 og årene frem (sommeren 1987, red) (Indenrigsministeriet, 1988: 76-77).*

Som følge heraf bevilgede Arbejdsministeriet penge til Arbejdsformidlingssystemet – 14 årsværk - fordelt over hele landet pr. 1. januar 1988, som bl.a. skulle øremærkes til udarbejdelsen af uddannelses – og erhvervsplaner for de nyankomne flygtninge samt intensiveret vejledning. Endvidere blev der bevilget penge til arbejdsmarkedsuddannelser, målrettet nyankomne flygtninge (Finansministeriet, 1988: 77). I den forbindelse foretog Arbejdsdirektoratet en kortlægning af området, hvilket mandede ud i udarbejdelsen af en handlingsplan (Indenrigsministeriet, 1988: 77-78). Også et Flygtningeudvalg blev oprettet i Ministeriet, med deltagelse af dansk flygtningehjælp, med henblik på at vurdere flygtningenes vanskeligheder på arbejdsmarkedet (Indenrigsministeriet, 1988: 75-78).

Rationalerne bag initieringen af de første statslige tiltag tog derfor deres afsæt i embedsværket (i de berørte ressortministerier) og i regi af Dansk Flygtningehjælp, og dermed ikke som følge af politisk opmærksomhed på problemstillingen. På andre fronter, blev der dog i den offentlige debat, fremført en kritik af Flygtningehjælpens arbejde, som bl.a. blev kritiseret for at være for 'blødsøden', for at have dobbeltinteresser og for at være en 'stat i staten' (Interview 11, BM; Interview 13, HS).

10.2.1 1993-1999

I forbindelse med indførelsen af et lovfæstet introduktionsprogram og tilhørende introduktionsydelse i 1998 blev den obligatoriske pligtstrategi taget i brug, hvormed niveauet og betingelserne for udbetalingen af introduktionsydelsen blev lovfæstet fra statens side. Også incitamentsstrategien blev taget i brug for en kortere periode, hvormed den nyindførte introduktionsydelse lå på et betydeligt lavere niveau end kontanthjælpsydelsen. Indførelsen af introduktionsprogrammet medførte endvidere, at modtagere af introduktionsydelsen nu ikke blot havde pligt til at modtage sprog – og samfundsundervisning, men også aktivering. Dermed blev der gjort op med den fremherskende forestilling om, at sproget skulle på plads før, at den arbejdsmarkedsrettede indsats kunne komme ind i billedet. Som nævnt indbefattede Integrationsloven også vidtrækkende ændringer på en række andre fronter. Ikke mindst det forhold at ansvaret for introduktionsindsatsen blev flyttet fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne, samt at der blev indført en tvungen bosætningspolitik, repræsenterede nybrud.

Den eksisterende danske litteratur på området har primært fokuseret på folketingsdebatten om Integrationsloven, hvor særligt de mest kontroversielle aspekter - den nedsatte Introduktionsydelse og indførelsen af boligspredningspolitikken i slutningen af 1990'erne - har været genstand for opmærksomhed (Holm, 2007; Jørgensen, 2006a; Hvenegård-Lassen, 2002). Derimod foreligger der ikke megen viden om det konkrete bagvedliggende hændelsesforløb, der lå forud for udformningen af Integrationsloven, herunder den arbejdsmarkedsrettede del. Dermed er indførelsen af Integrationsloven i 1998 blevet henført til betydningen af politiske motiver, strategiske vælgerhensyn, forsøget på at imødegå de borgerlige partiers omfattende kritik og mediernes dagsordensfastsættende rolle. Jeg er ikke uenig i, at disse rationaler også gjorde sig gældende, men jeg tillader mig at stille spørgsmålstegn ved, om disse motiver kan stå alene, når det skal forklares, hvorfor den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen kom til at se ud, som den gjorde.

Policy læringens mulighedsbetingelser overfor nyankomne, i regi af introduktionsindsatsen, adskiller sig på flere fronter fra dem, der omgav indsatsen overfor indvandrerbefolkningen mere generelt jf. kapitel 9, da indførelsen af Integrationsloven, i 1998, fangede de politiske partiers interesse, og området blev genstand for politiske uenigheder. Som det vil fremgå af nedenstående, var det imidlertid kun i forhold til dele af den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen, at disse uenigheder gjorde sig gældende. Hertil kommer, at

hovedrationalet bag reformen og indførelsen af introduktionsloven, ifølge flere af interviewpersonerne, ikke var hensynet til arbejdsmarkedsintegrationen og manglende selvforsørgelse, men i højere grad boligspørgsmålet, herunder problemerne med at få kommunerne til at modtage de nyankomne flygtninge (Interview 11, BM & 14, BB). Denne tvetydighed er vigtig at være opmærksom på: Udover at det, som allerede nævnt, er vigtigt at sondre mellem forskellige typer af arbejdsløshedsstrategier, skal der også sondres mellem de forskellige tidsperioder, som hændelsesforløbet op til lanceringen af introduktionsloven strækker sig over: Således blev initiativet til at få reformeret introduktionsindsatsen taget i starten af 1990'erne, mens realiseringen heraf og de endelige politiske forhandlinger blev taget i slutningen af 1990'erne, hvor vi havde at gøre med en helt anden politisk kontekst.

Som jeg var inde på i kapitel 9, blev den statslige læringskapacitet i Danmark opjusteret i den første halvdel af 1990'erne – særligt fra 1993 og frem – hvilket fik stor betydning for, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken voksede frem som et selvstændigt indsatsområde i disse år. Også det at understøtte nyankomnes deltagelse på arbejdsmarkedet blev gennem 1990'erne i højere grad anset som værende et anliggende for staten, men alligevel var det, i den første halvdel af 1990'erne, ikke et område, der blev prioriteret økonomisk, administrativt og videnskæssigt fra statens side.

Nedenfor analyseres de begivenheder, som, jeg vurderer, havde afgørende betydning for, at den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne kom til at se ud, som den gjorde – med fokus på pligt – og incitamentsstrategien. Vi starter ud med at se nærmere på Integrationsudvalgets nedsættelse i 1994, fremlæggelsen af betænkningen i 1997 og udvalgsarbejdets efterfølgende betydning for den arbejdsmarkedsrettede del af Integrationsloven. Derefter vendes blikket mod det interne udviklingsarbejde, der fandt sted i regi af Dansk Flygtningehjælp, igennem 1990'erne og dets videre betydning for lovens indhold. Derefter vendes blikket mod baggrunden for indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi og til sidst incitamentsstrategiens indførelse.

1994-1997: Integrationsudvalget nedsættes og fremlægger sin betænkning

At der i Danmark i starten af 1990'erne, i højere grad end tidligere, kom fokus på modtagelses – og introduktionsindsatsen overfor nyankomne kan henføres til krigen i eks Jugoslavien, i starten af 1990'erne, hvor Danmark modtog et stort antal flygtninge fra Bosnien-Hercegovina. Ligesom i 1980'erne medførte det et stort pres på modtagelses – og integreringssystemet: Udover at det satte gang i et reformarbejde, åbnede det også op for, at kommunerne hurtigt, efter at flygtninge var overgivet til Dansk flygtningehjælp, kunne overtage ansvaret for introduktionsindsatsen⁴⁹.

⁴⁹ I 1993 blev det gjort muligt for kommunerne at indgå en aftale med Dansk Flygtningehjælp om at overtage ansvaret for flygtningene før de 18 måneder, og i 1995 tilrettelagde Dansk Flygtningehjælp i samarbejde med

Da den socialdemokratisk ledede regering kom til magten i 1993, satte den nytiltrådte Indenrigsminister, Birte Weiss, gang i et stort statsligt udredningsarbejde – et integrationsudvalg - bestående af 25 medlemmer og 15 suppleanter, som repræsenterede en bred vifte af interesser og organisationer, herunder parterne på arbejdsmarkedet, en række ministerier, styrelser, Dansk Flygtningehjælp, en række indvandrerorganisationer etc. Det overordnede formål med udvalgets arbejde var at udrede det eksisterende integrationsarbejde, med henblik på en formulering af en fælles overordnet integrationspolitik, der skulle danne basis for Danmarks første integrationslov. Endvidere fik udvalget til opgave hurtigst muligt at foretage en vurdering af, hvor introduktionsindsatsen overfor bosniske krigsflygtninge, der havde fået meddelt permanent opholdstilladelse, kunne justeres.

I maj 1997⁵⁰ afgav integrationsudvalget en omfangsrig Betænkning nr. (1337), der bl.a. indeholdt et samlet forslag til indførelsen af en særlig lov for integration. Hovedessensen var bl.a.:

'Udformningen af den særlige integrationsindsats bør efter udvalgets opfattelse være tilpasset flygtningenes individuelle forudsætninger og behov, samtidig med at den bør indeholde visse grundlæggende tilbud i form af f.eks. vejledning, undervisning og aktivering, som alle integrationsberettigede flygtninge har krav på at modtage. Indsatsen bør på en gang understøtte den enkelte flygtnings indføring i alle relevante dele af det danske hverdags- og samfundsliv og igangsætte en udvikling af flygtningens færdigheder i relation til kvalificeret samfundsdeltagelse, herunder ikke mindst deltagelse på arbejdsmarkedet' (Betænkning 1997, nr. 1337: Afsnit 6.6.4).

Udvalgets forslag gik på, at den særlige introduktionsindsats overfor nyankomne skulle bestå af en række elementer, herunder bl.a. indledende vejledning og bistand, introducerende og opfølgende samtaler vedrørende introduktionsforløbet, vejledning og information om samfundsforholdene i Danmark, undervisning, en indledende afklaring af de beskæftigelsesmæssige muligheder og jobsøgning, rådgivning på en række områder etc. (Betænkning 1997, nr. 1337).

I udvalgets kommissorium blev der lagt op til, at forslagene skulle basere sig på hidtidige erfaringer med den særlige integrationsindsats samt vellykkede lokale og statslige eksempler på vellykkede integrationsprojekter (Betænkning 1997, nr. 1337: Bilag 1). Det var dog begrænset, hvad der på daværende tidspunkt fandtes af viden på området. Bl.a. konstaterede udvalget, at der ikke forelå nogen generel intern eller ekstern evaluering af flygtningehjælpens arbejde, der kunne give et samlet overblik over de resultater, der var opnået på området (Betænkning 1997, nr. 1337).

Indenrigsministeriet en ordning, som gjorde det muligt, at kommunerne hurtigt efter, at flygtninge var overgivet til Dansk Flygtningehjælp, kunne overtage ansvaret for introduktionsindsatsen (Stenild & Martens, 2009: 11).

⁵⁰ I juli 1995 afgav udvalget sin første delrapport om integration af bosniske krigsflygtninge i Danmark.

Det er, som nævnt, vigtigt at sondre mellem, om der fandt læring sted internt i udredningsarbejdet, og om forslagene efterfølgende reelt blev benyttet og fik betydning for udformningen af politikens indhold. Med hensyn til sidstnævnte er der i den eksisterende litteratur uenighed om Integrationsudvalgets reelle indflydelse på Integrationslovens endelige udformning: Hvenegård-Lassen (2002) peger bl.a. på, hvordan der var langt mellem ordlyden i Integrationsudvalgets betænkning (Betænkning Nr. 1337, maj 1997) og det senere fremsatte lovforslag (Hvenegård-Lassen, 2002: 245), og at betænkningen kun i ringe grad dannede model for loven. Holm (2007) og Jørgensen (2006a) peger derimod på, hvordan dele af betækningsarbejdet lå til grund for Integrationslovsforslaget, men ikke alle forslagene byggede på udvalgets anbefalinger.

Blandt Integrationsudvalgets medlemmer var forventningen, at udvalgets forslag ville komme til at ligge til grund for tilrettelæggelsen af Integrationsloven (Interview 14, BB), men de politiske rammevilkår ændrede sig betydeligt, fra, udvalget blev nedsat i 1994, til betænkningen blev fremlagt i 1997, og den endelige lov blev vedtaget i 1998 jf. kapitel 8.3. Bl.a. var der i mellemtiden sket en udskiftning på Indenrigsministerposten, og flygtninge-indvandrerspørgsmålet var i højere grad blevet genstand for politiske uenigheder og vælgerstrategiske hensyn.

Ovenstående betragtninger i den eksisterende litteratur knytter sig til det samlede Integrationslovskompleks. Med hensyn til den arbejdsmarkedsrettede del af loven, så havde vi at gøre med en situation, hvor nogle af elementerne i den endelige lov var indeholdt i betænkningens udkast til et lovforslag, mens det ikke var tilfældet for andre.

Udvalgets forslag om, at der skulle indføres en lovbestemt indsats, med faste elementer og en fælles minimumsstandart for den statslige integrationsindsats med faste rammer og retningslinjer for indholdet af indsatsen, fik formodentlig betydning for den endelige udformning af Integrationsloven og indførelsen af den tilhørende lovfæstede introduktionsindsats. Også forslaget om en individuel tilpasset indsats figurerede som et af betænkningens centrale forslag (Betænkning 1997, nr. 1337: Afsnit 5.3.1.3).

De aspekter af Integrationsloven, der vedrørte indførelsen af centralt fastlagte betingelser for udbetaling af introduktionsydelsen (den obligatoriske pligtstrategi) samt indførelsen af et lavere ydelsesniveau (incitamentsstrategien), blev ikke opfostret i udvalget. Men hvad havde så betydning? Det vender jeg tilbage til. Først skal vi kort vende blikket mod betydningen af internt udviklingsarbejde i regi af Dansk Flygtningehjælp.

Internt udviklingsarbejde i regi af Dansk Flygtningehjælp

Udover at krigen i eks Jugoslavien, i starten af 1990'erne, og de efterfølgende flygtningestrømme medførte, at der kom pres på modtagelses – og integreringssystemet, medførte det også, at der blev oprettet særlige beskæftigelsesprojekter for de bosniske krigsflygtninge, imens de opholdt sig

midlertidigt i landet. Både Birger Mortensen (interview 11) og Bente Bondebjerg (interview 14) er inde på, hvordan erfaringer fra det særlige program overfor de Bosniske flygtninge blev benyttet i det videre arbejde, internt i flygtningehjælpen, og hvordan der blev draget erfaringer på baggrund heraf. Endvidere peger de på, at arbejdslinjen i flygtningehjælpens indsats kom til at stå mere centralt som følge heraf, hvilket ikke er uvæsentligt for at forstå, hvorfor den arbejdsmarkedsrettede del af Integrationsloven kom til at se ud som den gjorde.

På spørgsmålet om, hvornår og hvorfor der generelt i løbet af 1990erne i højere grad kom fokus på brugen af beskæftigelsesmedarbejdere i Dansk Flygtningehjælp svarede Bente Bondebjerg:

‘Det er lidt svært at huske. Jeg tror ikke det er over midten af 1990erne. Det var nok mere i starten af 1990erne. Det er kort tid efter, jeg startede hos flygtningehjælpen (1993, red). Men formentlig skyldes noget af det også erfaringer fra det særlige program for de Bosniske Flygtninge med den arbejdsmarkedsrettede indsats. Før de fik en rigtig opholdstilladelse, befandt de sig i et frygteligt ventevakuum. Men i modsætning til andre asylansøgere fik de tilbudt nogle aktiviteter og muligheder, som andre asylansøgere på det tidspunkt ikke fik tilbudt. Og det program stod flygtningehjælpen for. Og det var et meget aktivistisk program – også i forhold til at få dem i job og arbejde. Men de havde jo ingen arbejdstilladelse. Så de kunne ikke komme i rigtigt arbejde. Men det fokus der smittede jo også af på det øvrige integrationsarbejde’ (Interview 14, BB).

Også på andre fronter fandt der udviklingsarbejde sted i regi af flygtningehjælpen, hvilket formentlig fik betydning for, at kombineringen af en arbejdsmarkedsrettet indsats og sprogundervisning kom til at indgå som et centralt og fast element i Integrationsloven (interview 14, BB). Sideløbende med, at aktiveringslinjen gjorde sit indtog i Danmark igennem 1990erne, opstod der således også internt i flygtningehjælpen en erkendelse af, at sprogskoletilbuddet ofte ikke var tilstrækkeligt og burde suppleres med andre tilbud, herunder arbejdsmarkedsrettede. Og i efteråret 1996 blev der sat gang i et internt udvalgsarbejde, i regi af flygtningehjælpen, bestående af en række repræsentanter fra bl.a. Dansk Flygtningehjælp, regioner og kommuner⁵¹. Det blev iværksat ud fra et ønske om at udvikle mere sammenhængende og målrettede forløb for den enkelte flygtning, som kombinerede danskundervisning, erhvervs – og uddannelsesaktiviteter samt information og introduktion til det danske samfund i øvrigt. Udvalgsarbejdet mandede ud i rapporten – *‘Heldagsforløb – hvad, til hvem og hvornår?’* (Dansk Flygtningehjælp, 1997: 3). Heri var hovedbudskabet, at de to indsatsområder skulle kombineres ud fra et hensyn til, at den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen ikke måtte vente til færdiggørelsen af sprogindsatsen. Også Integrationsudvalget kom med en række forslag, desangående.

Ifølge Bente Bondebjerg (interview 14) fik dette udviklingsarbejde betydning for, at kombinationen af danskundervisning og aktivering kom til at stå centralt, da det lovfæstede introduktionsprogram blev lanceret i 1998/1999. Der skal selvfølgelig tages forbehold for, at sammenkædningen af dette

⁵¹ Det var også noget man havde eksperimenteret med i regi af flygtningehjælpen tilbage i 1980erne.

udvalgsarbejde og indholdet i det endelige introduktionsprogram baserer sig på en enkelt interviewpersons erindringer.

Indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi

Integrationsudvalgets betænkning fra 1997 indeholdt ingen bemærkninger om bistandssystemets potentielle klientgørende tendenser, men derimod en gennemgang af den eksisterende lovgivnings betingelser for at modtage kontanthjælp og udviklingen i betoningen af pligten til at deltage aktivt som forudsætning for at modtage kontanthjælp (Betænkning 1997, nr. 1337: Afsnit 7.5.2.2). Heraf fremgår det, at det allerede i starten af 1990'erne var en betingelse for at få kontanthjælp, at den, der ansøgte om hjælpen, samt ægtefællen havde udnyttet sine arbejdsmuligheder. Endvidere blev det understreget, at deltagelse i danskundervisning blev betragtet som en beskæftigelsesfremmende foranstaltning, der kunne stilles som betingelse for at udbetale kontanthjælp. Udvalget kom ikke nærmere ind på, om disse ændringer var tilstrækkelige, herunder om Dansk Flygtningehjælp i et tilstrækkeligt omfang gjorde brug af disse sanktionsmuligheder.

At en obligatorisk pligtstrategi gjorde sit indtog med Integrationslovens indførelse er næppe så overraskende, når udviklingen i den aktive arbejdsmarkedspolitik igennem 1990'erne og den tilhørende tidsånd tages i betragtning. Mere specifikt er der noget, der tyder på, at bestemmelserne i Lov om aktiv socialpolitik fra 1997, hvor Lov om aktiv socialpolitik og Lov om social service i 1997 afløste Bistandsloven og lov om kommunal aktivering (1996-97 - L 230), blev direkte overført til Integrationsloven og den specifikke udformning af introduktionsydelsen. I den forbindelse blev bl.a. retten til at modtage ydelser gjort betinget af pligt til at udnytte arbejdssevnen, f.eks. modtage tilbud om job eller aktivering. Det er noget, tre af interviewpersonerne enstemmigt peger på (Interview 11, 13 og 14).

Bente Bondebjerg peger således bl.a. på, hvordan indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi: '*... var en direkte afspejling af, at der kom en lov om aktiv socialpolitik i 1997 med Karen Jespersen i spidsen. Jeg tror nogle af måderne at skruer integrationsloven sammen på er påvirket af aktivlinjen i Socialdemokratiet*' (Interview 14, BB).

På spørgsmålet om, hvordan tanken om rettigheder og pligter kom ind i billedet i forbindelse med Integrationsloven, peger Birger Mortensen (interview 11) på følgende:

'Her er Lov om aktiv Socialpolitik fra 1997 helt afgørende at tage i betragtning. Det princip, der indføres på daværende tidspunkt, skal derfor ikke forstås snævert i forhold til udlændinge, men som en mere generel tendens i samfundet. Den kommer mere eller mindre samtidig. Principperne i forbindelse med Introduktionsydelsen skal derfor nok ikke forstås isoleret for udlændinge, men mere som en lidt mere generel tendens. I mange af årene, da Karen Jespersen var Socialminister,

havde hun ikke særlig meget fokus på udlændinge og flygtninge, men mere nogle generelle ting omkring en aktiv socialpolitik. Man skulle give nogle tilbud, men så skulle man også stille nogle krav til folk om, at de skulle gøre noget' (Interview 11, BM).

Og videre: *'Og så kan jeg da også huske, at den daværende statsminister Poul Nyrup et år i forbindelse med folketingets åbning - det har sikkert været i forbindelse med Integrationslovens ikrafttrædelse – talte meget om det der med rettigheder og pligter. Det bliver mottoet og forklaringen på, hvordan der tænkes omkring den her Integrationslov'* (Interview 11, BM).

Med indførelsen af pligtstrategien i forbindelse med lanceringen af den særlige Introduktionsydelse blev der således stillet de forholdsvis samme stramme krav til nyankomne flygtninge, som blev stillet til kontanthjælpsmodtagerne: Indtægtssikringen overfor nyankomne blev formelt løftet ud af sociallovgivningen over i denne nye lov om integration. Måske derfor var det meget politisk ukontroversielt, at den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug overfor nyankomne, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor.

Skal denne overførelse tolkes som statslig policy læring - læring gennem feedbackmekanismer fra den generelle arbejdsmarkedspolitik - eller har vi at gøre med interne statslige spill-over mekanismer? Med afsæt i det empiriske materiale er der mest, der understøtter sidstnævnte, da der ikke er meget, der tyder på, at der lå selvstændige overvejelser til grund for, at den obligatoriske pligtstrategi skulle tages i brug overfor nyankomne, i regi af introduktionsindsatsen. Hvorvidt, der lå statslig policy læring til grund for indførelsen af 'Lov om aktiv socialpolitik' i 1997, ligger uden for denne afhandlings interessefelt.

Indførelsen af incitamentsstrategien

Indførelsen af den reducerede introduktionsydelse i 1998, som lå på et betydeligt lavere niveau end ordinær kontanthjælp (og som blev fjernet igen i 2000), er et af de aspekter af Integrationsloven, der har været omgærdet med mest interesse i den eksisterende litteratur (Holm, 2007; Jønsson & Petersen; Jørgensen, 2006a; Hvenegård-Lassen, 2002). Her er særligt politiske motiver blevet fremhævet som afgørende, herunder strategiske vælgerhensyn - meningsmålinger, der viste at socialdemokratiske vælgere i stigende grad skiftede side til den borgerlige lejr - ønsket om at vise handlekraft overfor den borgerlige opposition etc. (Jørgensen, 2006a: 284-293).

Morten Ejrnæs (2001:7) henfører indførelsen af den lavere introduktionsydelse til en artikelserie i Ekstra Bladet om indvandreres økonomiske forsørgelse, som formåede at sætte en politisk dagsorden og var med til at italesætte den økonomiske hjælp som en sovepude for indvandreres integration på arbejdsmarkedet. Ifølge Ejrnæs (2001) medførte denne artikelserie, at der indenfor et forholdsvis kort periode kom politisk støtte til at introducere en lavere ydelse for nyankomne indvandrere. Mens mange politikere tilbage i 1995 var afvisende overfor denne tanke – også

borgerlige politikere – formåede Ekstra Bladet at gøre spørgsmålet om de høje sociale ydelser til et 'socialt problem', hvilket efter sigende skulle have været helt afgørende for ydelsens indførelse (for nogle af de samme påpegninger se også Jørgensen, 2006a; Jønsson & Petersen, 2010). Som vi vender tilbage til nedenfor, så afviser Henrik Svane (Interview 13), at denne begivenhed skulle have været så afgørende.

Incitamentsstrategiens indførelse i 1998 kan næppe forstås uafhængigt af de ændrede politiske omstændigheder i den halvdel af 1990'erne, hvor flygtninge – indvandrerspørgsmålet blev et kontroversielt emne og genstand for strategiske vælgerhensyn. Dog er der også nogle vigtige aspekter som overses, som ikke er blevet skænket meget opmærksomhed i den eksisterende litteratur. Det kan bl.a. henføres til, at selve hændelsesforløbet op til introduktionsydelsens indførelse ikke var været genstand for opmærksomhed.

Ideen om at indføre lavere sociale ydelser overfor personer med indvandrerbaggrund var ikke en ide, der pludseligt opstod i slutningen af 1990'erne. Bl.a. blev der umiddelbart efter regeringsskiftet i 1993 afgivet en rapport vedrørende fordelingen af sociale ydelser, hvor flygtninge, indvandrere og danskere blev sammenlignet. Rapporten viste, at flygtninge – indvandrergruppen modtog større sociale ydelser end danskere (Socialministeriet, 1994; se også Jønsson & Petersen, 2010: 188). Også i en økonomisk redegørelse fra Økonomiministeriet i 1998 var denne problemstilling oppe og vende (Økonomiministeriet, 1997). Det var også et standpunkt, som blev fremført af Fremskridtspartiet og fra 1995 fra Dansk Folkeparti, over en årrække, og i december 1997 fremsatte Dansk Folkeparti.

Ifølge flere af interviewpersonerne var indførelsen af lavere sociale ydelser overfor nyankomne (Interview 11, 13 og 14) også en ide, der voksede frem i regi af Dansk Flygtningehjælp, tilbage i starten af 1990'erne. Birger Mortensen (Interview 11) peger i den forbindelse på følgende:

'Som jeg husker det, var det en tanke, der dukkede op internt i Flygtningehjælpen. Jeg kan i hvert fald huske, at der tilbage i begyndelsen 1990'erne var nogle lokale integrationsledere, som oplevede det som et problem, at ydelsen var så relativ høj, som tilfældet var, bl.a. fordi dem der kom til Danmark havde et helt andet forbrugsmønster. Dvs. antagelsen var, at de havde flere penge mellem hænderne, når de havde købt ind, end tilfældet var for danskere i kontanthjælpssystemet. Det blev anset som værende en potentiel hæmsko og barriere for lysten til at komme i arbejde og komme videre.

Jeg kan huske, at det blev formuleret af en integrationsleder på Fyn, og jeg tror også, det kom fra centerlederen oppe i Nordjylland på daværende tidspunkt – Henrik Svane. Han gik mere aktivt ind i politik som politiker fra det Radikale Venstre, da han holdte op som integrationsleder. Og han var i hvert fald med til at komme med den tanke – fra de radikales side – at man fik en lavere ydelse. Det er ikke en ide, der opstod i Integrationsudvalget' (Interview 11, BM).

At denne radikale politiker – Henrik Svane - skulle have spillet en væsentlig rolle for Integrationslovens udformning, understøttes af Henrik Svane selv (Interview 13) og andre af Bente Bondebjerg (Interview 14). Som det er tilfældet med de andre interviews, skal der tages forbehold for, at nedenstående betragtninger baserer sig på Henrik Svanes egne erindringer:

I 1997 kom Henrik Svane i folketinget for det Radikale Venstre som stedfortræder for Marianne Jelved. Han havde en fortid som centerleder for Dansk Flygtningehjælp i Nordjylland, hvor han havde gjort sig bemærket ved at fremføre en række kontroversielle forslag. Bl.a. havde han været fremme med en kritik af størrelsesordenen af det ydelsesniveau, som nyankomne flygtninge modtog (Interview 11, BB; Interview 13, HS). Ifølge flere af interviewpersonerne og Henrik Svane selv, fik han afgørende betydning for, at Integrationsloven kom til at se ud som den gjorde, herunder at den lavere introduktionsydelse blev indført samt at indsatsen blev flyttet fra taget Dansk Flygtningehjælp og overført til kommunerne etc.

Det hele startede med at Henrik Svane, umiddelbart efter han kom i folketinget i 1997, på det Radikale Venstres landsmøde, i et indlæg, rejste en kritik af de sociale ydelser, som nyankomne flygtninge modtog: Bl.a. pegede han på, hvordan der var alt for lidt fokus på pligter, og at ydelsesniveauet lå på et for højt niveau:

‘Efter jeg kom i folketinget, på afbud, som Mariannes Jelveds stedfortræder – jeg kan ikke præcist huske året – gik jeg på talerskolen på et Radikalt landsmøde med det formål at ruske op i den radikale kreds. Det gjorde jeg, fordi det var frustrerende at være vidne til, at flygtningesagen optog den danske befolkning, mens de radikale stak hovedet i busken. Vi ville ikke gå ind i den diskussion for alvor, fordi vi opfattede os selv som værende så humane. Det skal vi da også være, og vi skal overholde FNs konventioner. Jeg er helt enig. Men jeg har nogle erfaringer fra flygtningehjælpsleder, som gør at jeg mener, at det ikke kan nytte noget, at flygtninge kommer flyvende ind fra udlandet og parkeret i f.eks. Aalborg Øst. Og så kunne der nemt opstå så mange misforståelser, fordi de kom fra en helt anden kontekst, og der var så meget de ikke kendte til, og det skulle de lære’.

Og videre:

‘Der var så mange ting i spil på det her tidspunkt, og de radikale var nogle rigtige mimoser, synes jeg - hvis man sagde noget, blev de meget forskrækkede. Jeg besluttede mig derfor for at provokere dem alle. Derfor gik jeg på talerstolen og sagde noget med, at jeg synes det var forkert, at hver gang en flygtning kom ind i landet, så kunne de gå hen og trække i den enarmede tyveknægt henne på sagsbehandlerkontoret, og så gav det jackpot næsten hver eneste gang. Der var så mange ting: Det kunne være taxaboner, ekstra støtte til dit og dat og alle mulige andre ting. Flygtningene er fuldstændig ved at falde bagover. For de kommer fra ingenting, og så kommer de herop. Og derfor sagde jeg, at vi var nødt til at finde et andet system’.

Det var ikke udtalelser, der gik ubemærket hen, og efterfølgende kaldes Henrik Svane til et møde i regeringens top – hvor centrale personer og ministre var samlet, herunder den daværende Socialdemokratiske Finansminister Mogens Lykketoft:

'Som sagt, nogle dage efter landsmødet blev jeg kaldt over til Mogens Lykketoft – det er under den første Nyrup regering. Og der sidder Mogens, Birte Weiss – som var minister på området på daværende tidspunkt - Ole Viig, Marianne Jelved, Jørgen Estrup og vores daværende justitsminister Frank Jensen. Og så lille mig - jeg var jo ingenting, og de var ministre. Så indleder Mogens Lykketoft: 'Jeg har kaldt jer sammen i dag, fordi vi er nødt til at gøre noget ved flygtningesagen. Og så henvender han sig til mig og siger 'Henrik vi har hørt fra det radikales landsmøde, at du har nogle spændende tanker. Vil du godt indvie os i dem?'. Og der sad jeg så – lille Henrik fra Skørping – der ikke havde haft nogen som helst samtaler med de radikale ministre og om gruppen om det. Jeg havde bare lige sagt det til landsmødet fra talerstolen. Så sagde jeg – klog som jeg dog er – at 'Jeg har gjort mig nogle tanker, og det er ikke tanker, som er vokset op i vores parti. Det er nogle tanker, jeg har gjort mig med den baggrund som flygtningehjælpsleder'. Og så gjorde jeg rede for, hvad jeg syntes. Jeg kunne se at Birte Weiss var meget rasende' (Interview 13, HS).

Rationalet bag denne lydighed fra Socialdemokratiets side var en frygt for at miste vælgere til den borgerlige opposition, hvilket medførte, at Henrik Svane fik mulighed for at fremlægge en række kritikpunkter, som bl.a. rettede sig mod indretningen af det daværende bistandssystem, herunder de høje ydelsesniveauer og Dansk Flygtningehjælps introduktionsindsats mere generelt

At disse ideer blev købt fra regeringens top var, som det også fremgår af interviewet, ikke ukontroversielt. Og vi ser da heller ikke, at ideerne efterfølgende direkte blev omsat til lovforslag. I stedet satte de gang i en proces, hvor embedsmændene begyndte at regne på, hvordan sådan en ydelse skal udformes etc. Også andre af hans ideer, bl.a. det at flygtningehjælpen skulle fratages det overordnede ansvar, satte gang i en række efterfølgende overvejelser:

'Og derfra begynder de (tankerne, red) så at blive til skitser på et stykke papir og udvikle sig i regeringskredsen mellem S (socialdemokratiet, red) og R (Det Radikale Venstre, red) i vores ordførermøder ovre i Indenrigsministeriet. Og det er så ren politikudvikling, der så sker. Der beder jeg så departementschefen og hans skriverkarle om, at de skal prøve at undersøge det sådan, sådan og sådan, hvordan vil effekten være osv. Det var der, det foregik' (Interview 13, HS).

Og videre:

'De tal kommer fra embedsmandsværket. Det er jeg ret sikker på, og der tror jeg ikke, at min erindring spiller mig et puds. De har været i Socialministeriet og de har sagt sådan og sådan, hvordan ser det ud her – det er det her niveau. Det er derfor et embedsværksforslag, som blev bragt ind i diskussionerne' (Interview 13, HS).

Men en ting er, at Henrik Svane får luft for sine ideer, noget andet er, at der skal være nogle omstændigheder til stede for, at de lukkes ind i staten, op på regeringens politiske dagsorden. Det er her at den politiske kontekst kommer ind i billedet: Den store opmærksomhed på emnet og hensynet til vælgerrationaler åbner op for, at disse ideer kan gøre sig gældende. At Socialdemokratiet stod overfor en vælgerflugt, og at spørgsmålet generelt blev mere kontroversielt og politisk betændt, hører derfor også med til historien. Med ovenstående har vi ikke at gøre med statslig policy læring, men en enkelt persons læringsproces: At en politiker – med afsæt i sine praktiske erfaringer fra sit tidligere arbejde – fik lov til at få nogle nye ideer igennem. Og det er på den baggrund, at embedsværket begynder at udforme forslag til en introduktionslov.

At det nogle gange er sådan, politik bliver til, og at policy læring kan gøre sig gældende, var også en af Hecló's (1974) pointer. Det er dog ikke et tydeligt eksempel på statslig policy læring, og hændelsesforløbet står i kontrast til analyserammens teoretiske antagelser om, at for meget politisk opmærksomhed er begrænsende for statslig policy læring jf. kapitel 6. Uanset set hvad, så rejser det spørgsmålstejn ved den gængse opfattelse af, at Introduktionsloven alene handlede om at 'vise muskler' overfor vælgerne og den borgerlige opposition. Således peger Birger Mortensen (Interview 11) på:

'De troede på, det var en god ide (med den lavere ydelse, red) – det gjorde de simpelthen. Jeg tror bestemt godt man kan sige at forestillingen om, at en lavere ydelse ville være en god ting med henblik på at fremme integrationen på arbejdsmarkedet og komme videre, at den var udbredt'.

Ifølge Henrik Svane handlede det dog også om at sende et signal.

Forhandlingerne i Folketinget

Efter at ovenstående hændelsesforløb havde udspillet sig, og at Integrationslovens indhold var blevet handlet på plads, internt i regeringen, blev forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark fremsat i folketetinget den 17. december 1997 (Lovforslag nr. L. 155). Der var tale om et samlet lovkompleks, som indeholdt en række elementer, bl.a. geografisk spredning af flygtninge, introduktionsprogrammer, udbetaling af en introduktionsydelse og samordning af den almindelige integrationsindsats i kommunerne. Lovteksten blev behandlet tre gange i folketetinget og blev til sidst vedtaget. Dette lovforslag (L 155 - Forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark) blev i Folketinget ledsaget af forslag til stramninger inden for udlændingelovens område (L 154 - Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, straffeloven og ægteskabsloven), og de blev behandlet samtidig i folketetingssalen (bortset fra tredjebehandlingen) (Hvenegård-Lassen, 2002: 246-257). Det var særligt udlændingepolitikken, der var genstand for uenigheder, og grundlæggende var hverken den borgerlige opposition eller Dansk Folkeparti så interesseret i at diskutere integrationspolitik. Hovedrationalet var, at der først skulle styr på udlændingepolitikken

og tilstrømningen, før det gav mening af diskutere integrationspolitik (Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark).

Dog var der også nogen politiske kontroverser om Integrationsloven, hvilket særligt vedrørte boligspredningspolitikken i kommunerne og den nedsatte Introduktionsydelse. Særligt venstrefløjten forholdt sig kritisk til disse forslag. I folketingsdebatten blev der ikke rejst kritiske røster overfor indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi, herunder at det f.eks. skal være obligatorisk at deltage i et Introduktionsprogram, og at fraværet herfra skulle straffes økonomisk eller generelt af, at arbejdslinjen kom til at stå mere centralt etc. (Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark).

Regeringen – bestående af Socialdemokratiet og det Radikale Venstre samt Centrumdemokraterne – stemte for loven. Venstre og de Konservative stemte hverken for eller imod, hvorfor der ikke var et flertal imod lovforslaget. Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Kristeligt Folkeparti stemte imod, hvilket i høj grad kunne henføres til den nedsatte introduktionsydelse. Venstres og de Konservative hovedreservationer gik på, at Integrationsloven ville betyde et opgør med det kommunale selvstyre.

Hvorfor den lavere introduktionsydelse blev fjernet igen i 2000, er der flere bud på. Ifølge Ejrnæs (2001) kan det henføres til en omfattende kritik, der blev rejst fra flere sider, bl.a. fra FN's flygtningehøjkommissariat. Henrik Svane udlægger de bagvedliggende rationer noget anderledes, da han henviser til, at ydelsesniveauet simpelthen var for lavt, og det havde man ikke taget højde for:

'Men efterfølgende blev jeg ked af, at vi havde sat ydelsesniveauet for lavt. Det var også mit påhit, at den var for lav. Der var vi så heldige, at det kunne Thorkild Simonsen se, og det tilskriver jeg hans tusselange demokratiske og lokale erfaring som borgmester i Århus. Han kunne godt se, at de stakler ikke kunne få det til at løbe rundt økonomisk. Så den blev der relativt hurtigt ændret på' (Interview 13, HS).

10.1.3 2001-2011: Pysken strammes og mildnes igen

Selvom den borgerlige opposition i 1990'erne var kritisk overfor indførelsen af introduktionsprogrammet overfor nyankomne, ændres der ikke substantielt på indholdet fra 2001-2011, hvor den kommer i regering. Der sker derfor ikke, i 2000'erne, et afgørende brud med den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen, der blev lanceret i 1998. Der er nærmere tale om en intensivering af arbejdslinjen og en stærkere betoning af pligtstrategien, bl.a. som led i at rådighedsforpligtelsen strammes overfor kontanthjælpsmodtagere, hvilket også kommer til at inkludere modtagere af introduktionsydelse – og starthjælp. Også andre tiltag overfor kontanthjælpsmodtagere med henblik på en styrkelse af arbejdslinjen kommer til at inkludere modtagere af såvel kontanthjælp, introduktionsydelse samt starthjælp jf. kapitel 4.3. At

der igennem 2000'erne kommer en stærkere betoning af pligtstrategien overfor nyankomne, bl.a. ved en stramning af rådighedsforpligtelsen, kan derfor henføres til de løbende justeringer af indsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere i regi af aktivloven, som vi også så i slutningen af 1990'erne, hvilket fik en øjeblikkelig og direkte indvirkning på Integrationsloven. Ligesom det blev konkluderet i det forrige afsnit, er denne direkte overførelse næppe en direkte indikator på policy læring gennem feedback-mekanismer, men vidner i højere grad om spill-over mekanismer, i regi af staten.

I den forbindelse peger Bente Bondebjerg på (Interview 14): *'Ændringerne er jo bare blevet 'copy pastet' direkte over i Integrationsloven. På den måde er det lidt absurd, når man kender begge dele. Hvis du kender aktivloven, behøver du jo ikke læse integrationsloven, og hvis du kender lov om aktiv beskæftigelsesindsats, behøver du heller ikke læse Integrationsloven. Så hver gang man har justeret noget i arbejdsmarkedspolitikken, så har man justeret det i integrationsloven. Det er helt fast. Så på den måde har der fundet ligebehandling sted'.*

Også de operationelle reformer overfor kommunerne – ændringerne af refusionsreglerne, med henblik på at styrke kommunernes incitament til at få nyankomne hurtigt i arbejde, skal ses i det lys, da det at ændre kommunernes refusionsregler ikke specifikt var rettet mod nyankomne eller personer med indvandrerbaggrund, men mod kontanthjælpsområdet mere generelt.

Den lavere introduktions – og tilhørende starthjælpsydelse – incitamentsstrategien - genindføres i 2002 i en fornyet og 'strammere' udgave. I februar 2002 fremsætter regeringen et lovforslag, der indeholder de forslag til ændringer af udlændingeloven og ægteskabsloven, som følger af regeringens udlændingepolitik *"En ny udlændingepolitik"* (Regeringen, 2002b). Udover en række stramninger af indvandringspolitikken, indeholdt den også en såkaldt 'starthjælp' (hvilket den ikke er blevet døbt endnu på daværende tidspunkt) og en ny version af introduktionsydelsen. Og denne gang blev forslaget ikke trukket tilbage, men i stedet blev den introduceret med virkning fra 2002. Igen var det formelle argument at øge det økonomiske incitament til at tage et arbejde. Hele oppositionen stemte nu imod dette forslag.

I modsætning til introduktionsydelsen fra slutningen af 1990'erne er denne nedsatte ydelse ikke direkte diskriminerende, da den også var rettet mod danskere, der havde boet uden for lande i 7 år inden for de sidste 8 år jf. kapitel 4. På den front har man fra politisk side formodentlig lært af sine forgængeres fejl.

Sammenlignet med introduktionsydelsen fra slutningen af 1990'erne er statslige policy læringsmekanismer på denne front helt fraværende, og den genindførte introduktions – og starthjælpsydelse lå på et betydeligt lavere niveau. Nærmere synes det i høj grad at handle om symbolpolitik og om at sende et signal – i højere grad end tidligere. Dermed ikke sagt, at der kan have været politikere og embedsmænd, der reelt troede på, at den ville gøre en forskel og fremme

integrationen. Men der er langt fra tale om egendynamikker, i regi af staten. Det handlede om at sende et signal til befolkningen og til flygtninge om, at man ikke kom til et slaraffenland i Danmark.

Indførelsen af starthjælpen kan også ses som et tydeligt eksempel på, at udlændingepolitikken – og integrationspolitikken i højere grad sammenkædes, da starthjælpen også handler om at sende et signal udover grænserne med henblik på at modarbejde, at den danske velfærdsstat blev en 'velfærdsmagnet' for alverdens flygtninge (se bl.a. Andersen, 2007). Denne sammenkædning skal formodentlig ses i lyset af Dansk Folkepartis tilstedeværelse, som i høj grad havde fokus på udlændinge – og kontrolpolitikken – og i mindre grad indvandrerpolitikken (integrationspolitikken).

10.1.4 Opsamling – Danmark

Indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi i slutningen af 1990erne kan hverken henføres til partipolitiske hensyn eller udpræget statslig policy læring. Derimod fandt der institutionelle spill-over mekanismer sted, i regi af staten, hvormed generelle ændringer i kontanthjælpssystemet i 1997 fik direkte betydning for introduktionsindsatsen overfor nyankomne. En mekanisme der også gjorde sig gældende i 2000erne. Indførelsen af incitamentsstrategien kan heller ikke henføres til betydningen af statslig policy læring. Men at rationalet, i slutningen af 1990erne, alene skulle have været at sende et signal til befolkningen er på flere fronter forsimplet. Det er en sandhed med modifikationer.

Politiseringen i slutningen af 1990erne – frem til den endelige vedtagelse af Introduktionsloven i 1998 - var heller ikke fraværende, men på den anden side heller ikke allestedsnærværende. Det var særligt i forhold til indvandringspolitikken – udlændingelovgivningen – at politiseringen slog igennem i slutningen af 1990erne. Udover udlændingelovgivningen gjaldt det også spørgsmålet om størrelsesordenen på Introduktionsydelsen (skulle den svare til kontanthjælp – som der tidligere var kutyme for – eller sammenlignes med SU etc.) samt den tvungne boligspredning. Dermed var der også en række elementer i Integrationsloven, som ikke var omgærdet med politisk opmærksomhed.

Det var derfor en heterogen gruppe af drivkræfter, der udspandt sig i den anden halvdel af 1990erne – en kompliceret blanding af '*powering*', '*puzzling*' og institutionelle spill-over mekanismer fra den generelle arbejdsmarkedspolitik. Den statslige policy læring der fandt sted – på nogle enkelte områder - havde karakter af erfaringsdragning fra eksisterende tiltag.

Ovenstående historiske analyse (fra 1980erne og frem til 2011) har illustreret, at indførelsen af Introduktionsloven i slutningen af 1990erne var kulminationen på en længere proces, hvor særligt venstrefløjten (særligt Socialdemokratiet) i folketinget overfor en længere årrække havde efterspurgt en egentlig integrationspolitik. Det er derfor ikke en lov, der pludselig opstod, fordi

flygtninge-indvandrerspørgsmålet blev politisk betændt i slutningen af 1990'erne (se også Jønsson & Petersen, 2010).

Transnational læring og/eller inspiration havde – så vidt jeg har kunnet erfare – stort set ikke betydning for ovenstående udviklingstræk på statslig policy læring. Der var enkelte indikationer på, at man orienterede sig transnationalt, men det var næppe noget, der fik betydning for, at introduktionsindsatsen i slutningen af 1990'erne i Danmark kom til at se ud, som den gjorde. Integrationsbetænkningen fra 1997 indeholdt dog beskrivelser af henholdsvis udviklingen i Sverige og Norge, med fokus på indsatsen overfor nyankomne flygtninge. Endvidere var Sverige oppe at vende i folketingsdebatten om integrationsloven, hvor særligt partierne på venstrefløj – Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten – fremhævede integrationspolitikken i Sverige som et foregangseksempel (Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark).

10.2 Norge: Policy læringens højborg

Ligesom i Danmark sker der ikke meget på det statslige policy niveau i 1980erne og 1990erne i Norge. Derimod sker der et stort brud i 2004, hvilket på flere fronter bryder med den hidtidige indsats.

10.2.1 1980erne

Som vi var inde på i kapitel 4, overtog kommunerne i 1982 ansvaret for nyankomnes indtægtssikring og introduktionsindsats, mens det fortsat var i regi af den statslige Arbejdsformidling, at den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen skulle varetages. Ligesom i Danmark og Sverige var det gældende princip imidlertid, at tilstrækkelige sprogkunderskaber skulle erhverves før, en eventuel arbejdsmarkedsrettet indsats kunne komme på tale (St. Meld 1987/88, 39). Og generelt var betoningen af arbejdslinjen fra statens side begrænset: Der blev lanceret enkelte informationsrelaterede tiltag samt informationsprogrammer for fremmedsproglige i regi af den statslige Arbejdsformidling. Det, der stod centralt i 1980ernes flygtningearbejde, var i stedet spørgsmålet om nyankomnes indtægtssikring (Haagensen et al, 1990). Som følge heraf kom der så småt fokus på den såkaldte 'klientgørelsesproblematik' - at det norske samfund og kontanthjælpssystemet bidrog til en passivisering af de nyankomne samt at den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen blev nedprioriteret. Også før 1982 var der blevet udtrykt bekymring for, om det Norske Flygtningehjælps modtagelsesapparat bidrog til en klientgørelse af de nyankomne flygtninge (Brochmann & Hagelund, 2010b: 236-239)⁵².

Særligt på forskningsfronten kom der opmærksomhed herpå (Brochmann & Hagelund, 2010b: 250-250), men det var også bekymringer, der var oppe og vende i regi af staten. Allerede i en Stortingsmelding fra 1979 (St. Meld 1978-79, 84) pegede Socialdepartementet på, at der ikke forelå megen viden om, hvordan det var gået med de flygtninge, som var kommet til Norge gennem årene⁵³. På baggrund heraf blev en undersøgelse igangsat i 1980, der skulle kortlægge flygtningegruppens erfaringer med at tilpasse sig norske forhold (NOU 1986, 8). I den forbindelse blev der bl.a. gennemført en række interviews med jødiske, ungarske, latinamerikanske og vietnamesiske flygtninge samt med medarbejderne på socialkontorerne. Mulighederne på arbejdsmarkedet og forholdet til det sociale hjælpeapparat stod helt centralt. I 1986 forelå den færdige betænkning – *'Flyktningers tilpasning til det norske samfunn'* (NOU 1986, 8).

Hovedbudskabet var, at mange flygtninge startede deres tilværelse i Norge som sociale klienter, selvom hensigten fra samfundets side var noget helt andet. Flere af flygtningegrupperne, bl.a. fra Latinamerika og Vietnam, som var kommet til Norge fra 1970erne og frem, havde haft svært ved

⁵² Ifølge Brochmann & Hagelund (2010b) var det nogle af bevæggrundene for, at man i 1982 gik over til at kommunerne direkte skulle modtage flygtninge i kommunerne.

⁵³ På et tidspunkt, hvor antallet af flygtninge der opholdte sig i Norge befandt sig på et meget lavt niveau. Omkring 6000 fra efterkrigstiden og frem til slutningen af 1970erne (NOU 1986, 8).

at komme i arbejde, hvorfor de var endt med at blive sociale klienter (NOU 1986, 8: 26). På den baggrund blev det bl.a. foreslået i betænkningen, at der skulle oprettes en form for 'trygd' for flygtninge, som ikke havde været i arbejde og derfor ikke oparbejdet rettigheder til arbejdsløshedsdagpenge. Den skulle udbetales frem for socialhjælp - jo mere rettighedsdefinerede ydelserne var, desto mindre grad af umyndiggørelse (NOU 1986, 8: 27). Det er ikke en anbefaling, der følges op på, men det vidner om, hvordan der igennem 1980erne skete en ophobning i opfattelsen af 'policy failure'. Det ændrede dog ikke på, at staten ikke blandede sig meget i denne indsats, da introduktionsindsatsen langt hen af vejen blev overladt til kommunerne. Hertil kom, at den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne ikke blev anset som noget, der nødvendigvis ville komme på tale under introduktionsperioden (St. Meld 1987-88, 39). Den statslige læringskapacitet på dette område var derfor ikke så stor sammenlignet med den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken generelt jf. kapitel 9. Men begge områder var karakteriseret ved politisk pragmatisme.

De få arbejdsmarkedsrettede tiltag, der blev lanceret i 1980ernes Norge overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen, kan henføres til egendynamikker i regi af statens embedsmandsapparat. Vi ser så småt, at Arbejdsformidlingen – med afsæt i erfaringer – tilpasser Arbejdsformidlingens service overfor nyankomne. Det kan diskuteres, om der var tale om en direkte overførelse af allerede benyttede tiltag (en institutionel logik), eller om der reelt var læring indblandet (St. Meld 1987-88, 39).

10.2.2 1990-1996

I slutningen af 1980erne/starten af 1990erne begyndte staten at blande sig i introduktionsindsatsen, herunder den arbejdsmarkedsrettede del. Det gennemgående tema var fortsat 'klientgørelsesproblematikken'. Særligt kommunernes høje niveau for socialhjælpsudgifter, som følge af den stigende flygtningeindvandring, blev genstand for bekymring fra politisk side (St. Meld 1989-90, 61). Forud herfor havde Norge været vidne til store omvæltninger i flygtningestrømmene fra midten af 1980erne og frem, hvor særligt den sidste halvdel af 1980erne var præget af store omvæltninger: Mens niveauet for asylansøgere i 1985 lå på 829, kom det i 1986 helt op på 2722, og i 1987 nåede antallet op på 8613. Disse omvæltninger er på flere måder parallelle til dem, vi så i 1980ernes Danmark, men i Norge satte disse begivenheder i højere grad gang i den statslige tænkning og læringsprocesser. Afsættet var bl.a., at kommunerne selv – i slutningen af 1980erne – efterspurgte mere støtte fra statens side i forhold til udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor nyankomne.

Som vi var inde på i kapitel 4, blev finansieringssystemet bl.a. ændret som følge heraf, med henblik på at understøtte selvforsørgelse blandt nyankomne. Der blev tilført flere midler til Arbejdsformidlingen, en projektgruppe blev oprettet i regi af Arbejdsdirektoratet med henblik på at forbedre tiltags – og formidlingsarbejdet, og retningslinjer blev udarbejdet med henblik på at sikre, at der blev udbetalt socialhjælp før at arbejdsmulighederne var kortlagt. Sidstnævnte vidner

om, hvordan pligtstrategien så småt blev betonet – men der var fortsat langt til indførelsen af en egentlig obligatorisk pligtstrategi. Det fremførte hovedprincip var fortsat, at den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen først skulle komme ind i billedet, når grundoplæringen i norsk var overstået (St. Meld 1996-97, 17: 57-58).

I disse år – fra 1990 til 1997 – var der ikke nævneværdig forskel på de mulighedsbetingelser, der knyttede an til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken mere generelt i 1990'erne jf. Kapitel 9 og dem, der omgav den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen. Begge områder fik gennem 1990'erne større prioritet fra statens side. Det kom bl.a. til udtryk ved nedsættelsen af en hurtigarbejdende embedsmandsgruppe, ledet af kommunaldepartementet i efteråret 1989. Det var i regi heraf, at de ovenfor omtalte tiltag, med henblik på at understøtte den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne, blev udformet. Arbejdsgruppen skulle foretage en grundlæggende vurdering af introduktionsindsatsen overfor nyankomne: Bl.a. skulle samspillet mellem stat og kommune vurderes med sigte på, at finde frem til en mere effektiv organisering og at begrænse udgiftsniveauet (St. Meld 1989-90, 61).

Der var primært fokus på en reformering af finansieringssystemet med henblik på at understøtte nyankomnes selvforsørgelse. I den forbindelse blev også en række andre anbefalinger fremlagt, bl.a. at der skulle ske en kvalitativ oprustning af Arbejdsformidlingen, at der skulle oprettes en projektgruppe i arbejdsdirektoratet for at forbedre tiltags – og formidlingsarbejdet, udarbejdelse af konkrete retningslinjer for samarbejdet mellem arbejds – og socialkontoret etc. Den daværende regering fandt flere af gruppens forslag hensigtsmæssige, men kommunernes centralforbund foreslog i stedet nedsættelsen af en ny arbejdsgruppe med deltagelse af kommunerne og kommunernes centralforbund. De var dog ikke uenige i den arbejdsmarkedsrettede del af forslagene, men der blev rejst tvivl om, hvorvidt arbejdskontorerne i kommunerne havde de tilstrækkelige ressourcer til rådighed (St. Meld 1989-90, 61: 9).

Efterfølgende blev et nyt forslag til en effektivisering af systemet for modtagelsen og bosætningen af nyankomne flygtninge fremlagt fra regeringens side (St. Meld 1989-90, 61: 2). De forslag, der knyttede an til den arbejdsmarkedsrettede del af indsatsen, og som efterfølgende blev vedtaget, adskilte sig ikke nævneværdigt for dem, den førømtalte arbejdsgruppe foreslog. Således blev Arbejdsformidlingen styrket økonomisk, en projektgruppe blev nedsat med henblik på at forbedre tiltagene og formidlingsarbejdet og retningslinjer for samarbejdet mellem arbejdskontorerne og socialkontorerne blev udarbejdet (St. Meld 1989-90, 61: 2, 8). Endvidere blev finansieringssystemet for kommunernes arbejde, der omhandlede bosætning og integrering af flygtninge og personer med ophold på humanitært, grundlagt den 1. 1. 1991 (St. Meld 1989-90, 61).

Det var primært i regi af staten, at løsningsforslagene blev udformet, men som det fremgik, så havde kommunernes interesser på området også indflydelse på, at forslagene fik den udformning,

som de gjorde. Lanceringen af ovenstående arbejdsmarkedsrettede tiltag kan dog i høj grad henføres til statslig policy læring: Det var en embedsmandsgruppe, der i første omgang foreslog, at disse tiltag blev lanceret, hvilket var forslag, som regeringen valgte at følge: Den eksisterende indsats blev taget op til overvejelse, og på den baggrund blev der lagt op til justeringer heraf, og nye tiltag lanceret – læring gennem feedbackmekanismer.

Transnational læring, inspiration og samarbejde?

Noget tyder på at Norge i slutningen af 1980erne/starten af 1990erne på nogle fronter lod sig inspirere af den måde, hvorpå introduktionsindsatsen var indrettet i Sverige – nærmere bestemt det statslige finansieringssystem. Og generelt blev Sverige fremhævet som et foregangsland og som et eksempel til efterfølgelse, hvilket vidner om transnationale læringsmekanismer. I den førnævnte Stortingsmelding fra 1989-90 (nr. 61) gennemgås tilrettelæggelsen af introduktionsindsatserne i Sverige og Danmark således med særligt fokus på tilrettelæggelsen af den svenske finansieringsordning:

‘Våre to naboland, Sverige og Danmark, har valgt ulike modeller og løsninger i sitt flyktningearbeid. Når der nå drøftes omfattende omlegginger her i landet, er det nyttig å vurdere både løsninger og resultater fra våre naboland’ (St. Meld 1989-90, 61: 10).

Sverige fremhæves som et foregangseksempel, og der peges på, hvordan den omfattende arbejdsindvandring til Sverige havde bidraget til at ’normalisere’ arbejdet med indvandrergrepper samt gøre arbejdsmarkedet langt mere åbent overfor denne målgruppe, end tilfældet var i Norge på daværende tidspunkt. Og netop det, at ’normalisere’ arbejdet i Norge i forhold til introduktionsindsatsen, fremhæves som et vigtigt formål i Stortingsmeldingen (St. Meld 1989-90, 61). Videre peges der på:

‘Det i den senere tid gode svenske arbeidsmarkedet har medført at gjennemsnittsflyktningen i Sverige bliver raskere økonomisk selvhjulpen enn gjennemsnittsflyktningen i Norge. Dette kan imidlertid også ha sammenheng med at svenskundervisningen har hatt en høyere timeramme end tilsvarende tilbud i Norge’ (St. Meld 1989-90, 61: 10).

Udover at ovenstående vidner om, at man fra norsk side så op til den førte politik i Sverige, peges der også i Stortingsmeldingen på, at det var oplagt at lade sig inspirere af Sverige, da der var flere ligheder mellem de to landes kommunale finansieringssystemer. Derimod blev den danske praksis på området fremhævet som så forskellig fra den norske, at der næppe kunne finde en erfaringsdragning sted: Det danske system var bygget op om en helt anden model end de tilsvarende ordninger i Norge og Sverige. Særligt den store indflydelse fra humanitære organisationer fremhæves som en vigtig bevæggrund for ikke at skæve til Danmark.

'Selv om en til en viss grad kan trekke veksler på de erfaringer og den kunnskap som er bygget opp i Danmark, f.eks. med hensyn til den praktiske tilretteleggingen av Dansk Flyktningehjelps integreringsprogram, er det ikke aktuelt å foreta en systemomlegging i Norge i retning av den danske modellen' (St. Meld 1989-90, 61: 11).

Det fremgår ikke af Stortingsmeldingen, hvorvidt man direkte valgte at overføre det svenske system, men det tidsmæssige sammenfald og indholdet i den norske reform fra 1991 kunne tyde herpå.

10.2.3 1997-2004

Frem til 2004 var Introduktionsindsatsen i Norge kendetegnet ved lokal variation i indhold, omfang og kvalitet samt en uklar rollefordeling mellem de involverede aktører (socialkontoret, voksenopplæring, arbejdskontoret etc.) (Djuve, 2011: 7). Det blev der gjort op med i reformen i 2004. Det mest afgørende brud var formentlig, at den obligatoriske pligtstrategi kom til at stå helt centralt, da der som følge heraf blev gjort brug af et system for rutinemæssigt økonomisk sanktionering (Djuve, 2011: 7). Introduktionsydelsens forvaltningsmæssige setup brød derfor med den programmatisk praksis knyttet til indtægtssikringen indenfor det norske kontanthjælpssystem, hvor der i Norge i en årrække har hersket en stærk tradition for at opretholde den kommunale autonomi (Johansson & Hvinden, 2007). Også på en række andre fronter kom arbejdslinjen til at stå mere centralt i indsatsen overfor nyankomne, i regi af introduktionsindsatsen, bl.a. som følge af indførelsen af målrettede virksomhedsrettede praktik – og løntilskudsordninger, forsøgsprojekter med henblik på iværksætteri for nyankomne etc.

Policy læringens mulighedsbetingelser var generelt meget favorable i disse år: De politiske rammevilkår var langt hen af vejen præget af pragmatisme og konsensus, og som det vil fremgå nedenfor, så herskede der udpræget politisk enighed omkring 2004-reformen. Det understøttes af de processer og det hændelsesforløb, der ledte op til den arbejdsmarkedsrettede del af 2004-reformen.

Det dominerende rationale, der lå til grund for 2004-reformen, var en udbredt opfattelse af policy failure: Selvom indsatsen var blevet justeret i starten af 1990'erne, ændrede det ikke på, at der gennem 1990'erne fra flere sider blev rejst en kritik af introduktionsindsatsen og dens manglende målopfyldelse (se bl.a. Djuve 2011; Berg & Thorseth, 1995; Norberg, 1994; Djuve & Pettersen, 1997). Et af de gennemgående kritikpunkter var fortsat, at det norske velfærdssystem bidrog til klientgørelse og en underminering af nyankomnes muligheder for at blive selvforsørgende. Selvom der fra centralt hold blev lagt vægt på vigtigheden af konditionalitet i udbetalingen af ydelser, så blev brugen af sanktioner ofte ikke implementeret og benyttet (Djuve, 2011; Drøpping et al., 1997).

Et andet gennemgående kritikpunkt gik på, at opkvalificeringsindsatserne varierede betydeligt fra kommune til kommune med hensyn til kvalitet, kontinuitet samt intensitet. I nogle kommuner blev der ikke gjort brug af arbejdsmarkedsrettede indsatser, og generelt var spogindsatsen dominerende. Problemer der bl.a. blev henført til sektoransvarsprincippet (Djuve, 2011: 16). Udover det vidner om, at man var utilfreds med tingenes tilstand, giver det også et indtryk af, at der nu forelå en række undersøgelser, der bidrog til at tydeliggøre problemets karakter.

At denne kritik blev rejst kan ikke i sig selv forklare, hvorfor der i slutningen af 1990'erne, fra regeringens side, kom fokus på disse problemstillinger, da der også potentielt kan være tale om andre rationaler, herunder vælgerstrategiske. Djuve (2011) argumenterer i den forbindelse for, at ændringerne ikke kan henføres til politisk ideologiske ændringer, men derimod til nye ideer om, hvordan forskellige virkemidler påvirker individers (flygtninges) evne til at få kontrol over eget liv (Djuve, 2011: 46). Som afgørende fremhæves erkendelsen af manglende målopfyldelse og et efterfølgende ønske om at finde frem til mere effektive virkemidler (Djuve, 2011: 46).

Også de konkrete læringsmekanismer vidner om betydningen af statslig policy læring: Reformen var mange år undervejs og nøje planlagt - fastlæggelsen af policy løsningerne var således en proces, der startede i midten af 1990'erne, og som strakte sig over en årrække. Den indbefattede megen eftertænksomhed, hvor både forsøgsordninger, transnationale studieture og omfattende statsligt udredningsarbejde blev taget i brug.

En reform af introduktionsindsatsen kom på den politiske dagsorden

De ovenfor fremførte kritikpunkter hobede sig op gennem årene. Første gang, de for alvor blev taget op på den politiske dagsorden af regeringen, var i en Stortingsmelding fra 1997 (St. Meld 1996-97, 17), hvori problemerne, forbundet med at understøtte nyankomne flygtninges livsvilkår gennem det ordinære kontanthjælpssystem, blev fremhævet. Med henblik på at afhjælpe denne problemstilling lagde regeringen op til, at forbindelsen mellem den offentlige indtægtssikring og aktiv deltagelse skulle styrkes og tydeliggøres. Hvordan indsatsen og disse intentioner konkret skulle udmøntes var på daværende tidspunkt stadig et åbent spørgsmål, hvorfor der blev lagt op til, at en række alternative modeller skulle undersøges nærmere (St. Meld 1996-97, 17).

I efteråret 1997 blev den daværende regering med Arbejderpartiet i spidset udskiftet af en borgerlig regering. Ifølge Rune Solberg (interview 6), ansat i Arbejdsdepartementet og daværende medlem af udvalget der skulle udrede introduktionsindsatsen forud for 2004-reformen, fik det dog ikke umiddelbart nogen betydning:

'Jeg tror gennemgående, der har været enighed om vigtigheden af ret- og pligtregimet, standardisering af ydelser og mere aktivering. I Norge har det mest indvandrerfjendtlige parti (Fremskridtspartiet, red) aldrig været i en position, hvor de kunne få indflydelse. Spørgsmålet om

Introduktionsloven blev aldrig et kontroversielt spørgsmål eller et højpolitiseret område. Der var en diskussion om arbejdsdelingen mellem stat og kommune. Men det er ikke noget nyt' (Interview 6, RS).

Som opfølgning på den afgående regerings Stortingsmelding nedsatte den nytiltrådte regering en tværministeriel arbejdsgruppe i 1998, hvis opgave var at undersøge, hvordan relationen mellem aktiv deltagelse og offentlige forsørgelse kunne styrkes. Som følge heraf blev det foreslået, at en særlig Introduktionsydelse rettet mod nyankomne indvandrere burde introduceres, og det var også, hvad regeringen efterfølgende foreslog (St. Meld 1998–1999, 50). Hvordan den præcist skulle se ud, havde man dog fortsat ikke lagt sig fast på.

Det statslige udredningsarbejde og udarbejdelsen af løsningsforslagene

I foråret 1999 blev det så besluttet, at der skulle nedsættes et udvalg, som skulle udrede den daværende integrationsindsats og på den baggrund komme med forslag til en lov om introduktionsydelse til nyankomne udlændinge. I 2001 afsluttede kommissionen sit arbejde (NOU 2001, 20). Rune Solberg, næstformand i Integrationsudvalget, peger i den forbindelse på:

'Vi i udvalget fik derfor til opdrag at undersøge nærmere, hvordan virkemidlerne kunne ændres dvs. hvordan en ny lovgivning kunne tilrettelægges. Afsættet var, at behovsprøvning ofte ikke er et godt virkemiddel. Specielt fordi vi stod overfor det, vi kaldte det de tre B'er: Børn, by og bolig. Det gjorde, at socialhjælpsniveauet overfor nyankomne lå på et højt niveau, og hvor de ikke var i nærheden af at kunne få den samme indtægt ved at arbejde' (Interview 6, RS).

Med de mange længerevarende modtagere af kontanthjælp med indvandrerbaggrund havde man at gøre med en problemstilling, som var så stor, at det eksisterende system ikke kunne håndtere den, hvorfor det lå i Introduktionslovskommissionens kommissorium, at alternative indtægtssikringsmuligheder skulle diskuteres og vejes op imod hinanden. Rammerne var ikke snævert fastlagt på forhånd, men det var alligevel tydeligt, hvad der skulle fokuseres på:

'Der var en ramme, forstået som, at vi skulle undersøge og udvikle et klarere regime knyttet til ydelser og ikke-ydelse: Der måtte udvikles et mere tydeligt lovgivningsgrundlag for, hvad der kunne kræves af indvandrergrupperne' (Interview 6, RS).

Ifølge Rune Solberg var udvalgsarbejdet derfor omgivet af en vis politisk styring, forstået på den måde, at det på forhånd var besluttet, hvad der skulle undersøges nærmere. Selve løsningsforslagene var dog langt fra fastlagt på forhånd, og udredningsarbejdet synes dog også langt hen af vejen at bære præg af statslig policy læring. Endvidere var der ikke langt mellem de forslag Integrationslovsudvalgets præsenterede i 2001 og den endelige reform: På spørgsmålet om afstanden svarer Rune Solberg: *'Det var meget af det samme. Den skulle til høring og så gennem regeringens budgetteringsproces. Der kom noget mere på, og kommunerne krævede noget tid*

inden de ville implementere loven. Det tog jo omtrent 2 år fra, at vi fremlægger vores forslag, til at Introduktionsloven vedtages' (Kapitel 6).

Dog skete der nogle ændringer efter lanceringen i Stortinget. Bl.a. blev det gjort til en pligt for kommunerne, at de skulle gøre brug af introduktionsprogrammet. Et forslag som udvalget ikke havde foreslået, da det direkte var blevet indskrevet i udvalgets mandat, at det skulle være frivilligt for kommunerne, om de ønskede at gøre brug af det nye system eller ej (NOU 2001, 20: 4).

Læringsmekanismerne internt i udredningsarbejdet – hvordan de konkrete løsningsforslag blev til – kom til udtryk på en række fronter. Dels i brugen af transnationale mekanismer, i embedsmændenes vurderinger af eksisterende tiltag (læring gennem feedbackmekanismer) og i brugen af forsøgsordninger og den vej igennem systematisering af viden.

Embedsmændenes vurderinger af eksisterende tiltag

Integrationslovsudvalget var et embedsmandsudvalg - bestående af repræsentanter fra en række departementer herunder bl.a. fra det daværende Arbejds- og Administrationsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet etc. (NOU 2001, 20: 4). Ifølge Rune Solberg var Introduktionsloven derfor langt hen af vejen et embedsmandsværk, og forslagene blev der støttet op om, enstemmigt, fra alle udvalgets medlemmer (NOU 2001, 20: 3). To af interviewpersonerne sad med i udvalgsarbejdet (Interview 6 og 7).

I forbindelse med udredningsarbejdet blev der ikke inddraget meget forskning, da der i højere grad var fokus på den eksisterende indsats problemer og muligheder. På spørgsmålet om, hvilken viden udvalgets forslag baserede sig på svarede Rune Solberg følgende:

'Så vidt jeg erindrer, baserede forslagene sig på norsk politik, tanker knyttet til aktiveringspolitikken og evalueringer af tidligere tiltag. Evalueringerne viste jo, at de tidligere tiltag ikke fungerede så godt. Selvfølgelig med variationer mellem kommunerne, hvilket jo hele tiden er der. Der var ikke nogen, der tog sig af den arbejdsmarkedsrettede indsats' (Interview 6, RS).

Bl.a. blev kontanthjælpsydelsesniveauets skønsmæssige karakter betragtet som problematisk, da det beløb en indvandrerfamilie modtog nemt kunne komme op på et meget højt niveau, da mange indvandrerfamilier havde behov for ekstra støtte til bolig, børn etc. På den anden side havde man også med i overvejelserne, at ydelsesniveauet ikke skulle være for lavt, da der var tale om et alternativ til kontanthjælpsydelsen og ikke en nedgradering.

Generelt er der meget der tyder på, at Introduktionsloven i Norge i 2004 langt hen af vejen kan henføres til betydningen af embedsmænd. Som svar på spørgsmålet om, hvem der har indflydelse på den førte politik – embedsmænd eller politikerne – lød svaret fra Rune Solberg:

'Det varierer meget: Den her betænkning (Forslaget til en introduktionslov fra 2001, red) er på en måde bureaukraternes. Fra politisk hold blev der sat nogle politiske mål, og et mandat blev nedskrevet, og så blev indholdet ellers udformet af embedsmændene. Mens andre dele af indvandrerpolitikken – f.eks. asyl – er mere politisk styret'.

Og videre:

'Jeg vil sige, at hoveddelen af det her med arbejdsmarkedet i introduktionsindsatsen er blevet fastlagt af bureaukrater. Men indimellem, så går politikerne jo helt ned i den mindste detalje. Det sker jo også'.

Det emne, der for alvor er genstand for opmærksomhed i udvalget, var spørgsmål om introduktionsydelsens præcise udformning. I den forbindelse peger Ahmad Ghanizadeh, som også var medlem af udvalget, på:

'Mht. til introduktionsydelsen så havde vi flere diskussionstemaer i udvalget. Et tema handlede om niveauet for ydelsen, det andet om aldersdifferentieringen: Skal alle have det samme. Det tredje var, om der skulle være enhedssatser for hele nationen – Norge – eller variere efter kommunerne. Et fjerde diskussionsemne gik på, om introduktionsydelsen skulle være individorienteret, eller som tilfældet er for socialhjælp, som er baseret på familien. Et femte tema gik på, om ydelsen skulle være behovsprøvet, eller en ydelse ikke skulle være behovsprøvet. Dvs. hvis du har egne indtægter, skal de så trækkes fra. Det var de fem vigtigste diskussionsemner vedrørende udformningen af introduktionsydelsen. Der var også flere andre' (Interview 7, AG).

Transnationale læringsmekanismer, inspiration og samarbejde

Inspiration fra nabolandene – særligt de Skandinaviske – spillede både en vigtig rolle i midten af 1990'erne, hvor problemerne ved den daværende introduktionsindsats både blev taget op til overvejelse og i forbindelse med det konkrete udredningsarbejde i Integrationsudvalget.

Integrationslovsudvalgets medlemmer var i maj 2000 på besøg i Danmark, Sverige og Finland, og den færdige betænkning fra 2001 indeholdt forholdsvis detaljerede gennemgange af de tre landes introduktionsindsatser og alternative former for indtægtssikring (NOU 2001, 20: 47-52). Det fremgår dog ikke af betænkningen, hvad man fik ud af disse studieture, herunder om der fandt inspiration og overlevering af viden sted. På baggrund af interviewmaterialet med udvalgets medlemmer er det dog muligt at komme bag om nogle af disse overvejelser.

Ifølge Rune Solberg var opfattelsen i udvalget på den ene side, at man skulle være påpasselig med en direkte overførelse af andre landes systemer pga. indbyrdes institutionelle og organisatoriske forskelle landene imellem. Bl.a. var man opmærksom på den noget mere stringente retsregulering på arbejdsmarkedsområdet i Danmark. På den anden side var afsættet, at de udfordringer Norge stod overfor var så presserende, at det var nødvendigt at gå et skridt videre, end man hidtil havde gjort.

'Danmarks tradition på området er noget anderledes end i Norge, hvor vi mere bare har et budget. Det danske samfund er ekstremt retsreguleret, mens beskæftigelsespolitikken, i Norge, i langt mindre grad er retsreguleret. Mit udgangspunkt var, at vi skulle være forsigtige med at introducere alt for mange love, som kunne være svære at leve op til. Men det var samtidig helt åbenlyst, at indsatsen i Norge krævede noget mere. Det så også jeg. Så vi var en dag i København og en dag i Stockholm' (Interview 6, RS).

I og med at man erkendte, at 'indsatsen i Norge krævede 'noget mere' valgte man i forbindelse med udredningsarbejdet ikke at skæve så meget til Sverige, som der – som nævnt - ellers har været tradition for på det indvandrerpolitiske område, men derimod til Danmark, som havde et mere regelstyret system.

'Afsættet var på daværende tidspunkt, at vi skulle gå et skridt længere, end der hvor vi var, og det var i retning af det danske regime. Det svenske regime lagde mindre vægt på pligt' (Interview 6, RS).

Direkte adspurgt om, hvorvidt det norske udvalgsarbejde lod sig inspirere af den danske pligttilgang, svarede Rune Solberg følgende:

'Ja, og det var jo før, at dansk indvandringspolitik – så at sige – blev stigmatiseret. De politiske overførmuligheder var derfor på daværende tidspunkt ukontroversielle. Nu er det jo ikke tilfældet. Danmark bliver betragtet som et meget strengt indvandringsland. Og hvis man siger i Norge, at man gør noget godt i Danmark, så kommer der en politisk debat om, at Danmark går alt for langt' (Interview 6, RS).

Ovenstående transnationale læringsmekanismer er interessante og vidner om, hvor meget rygtedannelse kan betyde i forbindelse med transnational læring og understreger vigtigheden af ikke at antage, at tiltag uden videre kan overføres fra den ene kontekst til den anden – heller ikke selvom de Skandinaviske lande har flere ligheder. Jeg vender tilbage til nogle af disse problemstillinger i kapitel 12.

Den kendsgerning, at man lod sig inspirere af tilgangen i Danmark, var således ikke ensbetydende med, at man uden videre overførte egentlige programelementer. I stedet lod man sig inspirere på

en lidt højere plan – i hvilken retning man valgte at gå. Det er min vurdering, at dette var medvirkende til, at den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug i Norge.

At der fandt transnational policy læring sted, bekræftes også af Ahmad Ghanizadeh, som peger på, at denne mekanisme allerede gjorde sig gældende i midten af 1990'erne, hvor begivenheder i Sverige og Danmark ikke gik ubemærket hen i Norge:

'Jeg var med i begyndelsen af dette arbejde med introduktionsindsatsen – og loven. Fra 11 år siden snart (1999, red). Det var vi begge. Man erkendte, at det tog lang tid for flygtninge at komme ud i arbejdslivet. De kunne nemt blive klientgjort i socialtjenesteapparatet. Nogle politikere i Stortinget så det problem. Og samtidig var der fagfolk – både på kommunalt og departementsniveau – der havde set på det, man havde startet i Sverige. Så der var inspiration derfra. Samtidig kom der i 1998 en ny Integrationslov i Danmark, som repræsenterede et meget detaljeregulerende introduktionsprogram. Disse to begivenheder havde også betydning for Norge. Og nogle Stortingsrepræsentanter var også fremme med forslag om at bekæmpe den klientgørelse' (Interview 8, AG).

Også blandt flere embedsmændene fra det danske Integrationsministerium (interview 10) og Birger Mortensen (interview 11) var det opfattelsen, at Norge på dette område havde ladet sig inspirere af den danske integrationslov.

Læring gennem systematisering af viden

I 1999 blev der igangsat forsøg med introduktionsprogrammer i 16 kommuner (omfattede tilsammen 26 forsøgsprojekter), der gik ud på at ændre indtægten overfor nyankomne fra en 'passiv' ydelse til en 'aktiv' ydelse for at få flere ind på arbejdsmarkedet eller i uddannelse (Dokument nr. 8:87, 1997-98). Forskellige tilgange blev i den forbindelse afprøvet. Forsøgsordningerne blev løbende evalueret (NOU 2001, 20: 54). I Integrationslovsudvalgets betænkning blev forsøgsordningernes indhold og resultater gennemgået (NOU 2001, 20: Kapitel 6).

Ifølge Rune Solberg var det begrænset, hvor meget der blev gjort brug af disse forsøgsordninger, men nogen inspiration fandt der dog sted:

'Jeg tror ikke, at disse programmer kom til at betyde så meget, da det var begrænset, hvor meget udvalget skulle gå ind og detailregulere kommunernes aktiviteter. Men det er klart, at elementer som sprogindlæring, arbejdsmarkedstiltag og introduktion til det norske samfund udgjorde hovedessensen i de præsenterede forslag. Endvidere så havde nogle kommuner – bl.a. Bergen - et ganske godt program, hvorfor vi kiggede meget på deres aktiviteter. Endvidere gjorde vi den erfaring – det her program er jo i høj grad personorienteret – at kommunerne skulle kunne få

refunderet deres udgifter. Det er sådan et stat-kommune samspil, som kommunerne har meget af. Og det var nødvendigt for at få kommunerne til at tage det økonomiske ansvar her' (Rune Solberg, Interview 6).

Ahmad Ghanizadeh var dog ikke helt enige i disse betragtninger: *'Vi havde 16 forsøgsprogrammer inden loven kom, som fik penge, og som forsøgte sig frem. De havde gode resultater og de var med i vores vurdering ved indførelsen af loven'* (Interview 8, AG).

10.2.4 Opsamling - Norge

Mens der for Danmarks vedkommende var tale om et komplekst samspil af faktorer, der drev udviklingen i politikens indhold, så vidner ovenstående analyse af udviklingstrækkene i Norge om, at statslig policy læring har udgjort den mest centrale og gennemgående drivkraft i Norge, og at indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi langt hen af vejen kan henføres til læringsmekanismer. Særligt fra midten af 1990erne til 2004 udgjorde policy læring en central drivkraft. Det var også på det tidspunkt, hvor mulighedsbetingelserne var bedst og det statslige læringsrum størst.

Gennemgående har man, i Norge, været åben overfor at lære fra andre lande og inddrage erfaringer, hvilket både kom til udtryk i starten af 1990erne og ikke mindst i forbindelse med indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi i 2004-reformen, hvor Danmark agerede som et foregangsland. Endvidere har læring gennem feedback mekanismer, i regi af embedsværket, været en gennemgående læringsmekanisme.

Og tilmed, da man i 2004 lagde sig fast på en introduktionsindsats overfor flygtninge, valgte man efterfølgende at overføre metoderne til et flerårigt forsøgsprojekt – Ny Chance - overfor indvandrere med længerevarende ophold i Norge jf. kapitel 9.

10.3 Sverige: First-comer og last-mover

Hændelsesforløbet bag udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen i Sverige adskiller sig både fra det norske og danske: Udgangspunktet var et noget andet, da det frem til 1985 var Arbejdsmarkedsstyrelsen, der havde ansvaret for flygtningemodtagelsen og introduktionsindsatsen, hvorefter kommunerne fik ansvaret. I den forbindelse blev der fra statens side sat ind med en række arbejdsmarkedsrettede tiltag fra statens side, og generelt var Sverige – sammenlignet med i Norge og Danmark – tidligt ude med en betoning af arbejdslinjen overfor nyankomne og tiltag til understøttelse heraf. Spørgsmålet om en særlig introduktionsydelse var da også allerede genstand for overvejelser i starten af 1990erne. Det var dog først i 2010, at den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug, og at der fra statens side blev fastsat minimumskrav til introduktionsprogrammets indhold.

10.3.1 1980erne

Reformen i 1985 medførte, ifølge flere kritikere, en betydelig nedjustering af arbejdslinjen (se bl.a. Edin et al, 2004). Statens opmærksomhed på den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen forsvandt dog ikke som følge heraf, men den kom til udtryk på en anden måde end tidligere: Statens rolle for selve introduktionsprogrammet blev nedjusteret som følge heraf, men det blev til gengæld opjusteret i form af supplerende statslige arbejdsmarkedsrettede tiltag, som den statslige arbejdsformidling – som fortsat havde ansvaret efter 1985 – kunne gøre brug af jf. kapitel 4. I og med, at kommunerne fik ansvaret for introduktionsindsatsen, var det i mindre grad staten, der kunne fastlægge programmernes præcise indhold, og noget tyder på, at det først og fremmest var sprogsindsatsen, der blev prioriteret (Borevi, 2010).

De supplerende statslige indsatser kom bl.a. til udtryk ved en tilføring af ressourcer til Arbejdsformidlingskontorer, placeret i områder med mange nyankomne, støtte til målrettede, igangsættelse af forsøgsordninger med henblik på at styrke den interorganisatoriske indsats etc. Baggrunden for indførelsen af flere af disse indsatser var jeg allerede ind på i kapitel 9. Tilbage i 1980erne var der ikke nævneværdig forskel på policy læringens mulighedsbetingelser på de to områder, da betingelserne på begge områder var favorable, og den statslige policy læring havde gode vilkår, hvilket særligt kom til udtryk ved læring gennem en systematisering af viden gennem brugen af forsøgsordninger.

Baggrunden for 1985-reformen var ikke en styrkelse af den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen, men ønsket om omkostningsreduktioner og en reform af bosætningspolitikken: Tilbage i slutningen af 1970erne præsenterede en arbejdsgruppe, i regi af Arbejdsministeriet, overvejelser desangående, og i forbindelse med den årlige 'anmodning om bevilling' for budgetåret 1981/1982 i 1980 foreslog Arbejdsmarkedsstyrelsen, at dens ansvar for modtagelsen og indsatsen for nyankomne, i den første tid burde overføres til Statens Indvandrerwerk. Endvidere blev der lagt op til, at spørgsmålet om ansvarsdelingen mellem stat og

kommuner skulle være genstand for nærmere undersøgelse (Prop 1983/84, 124: 4). På baggrund heraf nedsatte regeringen, i 1980, en arbejdsgruppe (AGFA), som skulle udrede disse spørgsmål nærmere, herunder hvem der skulle have det overordnede ansvar for introduktionen af nyankomne flygtninge i Sverige ud fra et hensyn til administrative forenklinger og omkostningsbesparelser (Prop 1983/84, 124: 4-5). AGFA bestod bl.a. af repræsentanter fra Arbejdsmarkeds – og socialdepartementet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Statens Indvandrerwerk og det svenske kommunalforbund. Arbejdsgruppen overleverede en rapport i september 1981 (Ds A 1981:11), hvori det bl.a. blev foreslået, at Statens Indvandrerwerk, i samarbejde med kommunerne, skulle overtage ansvaret for modtagelsen og boligplaceringen. Høringsinstanser, der efterfølgende kom ind over rapporten, udtrykte bekymring for kommunernes evne til at understøtte de nyankomne flygtninges integrering på arbejdsmarkedet. De var ikke overbeviste om, at kommunerne ville kunne klare denne opgave bedre. Det var dog ikke noget, der bekymrede regeringen (Prop 1983/84, 124: 15).

Efterfølgende nedsatte regeringen i 1983 endnu en arbejdsgruppe (med repræsentanter fra Social, - Finans og Arbejdsmarkedsdepartementet), som fik til opgave at forberede reformer, og i 1984 blev en proposition fremlagt for Rigsdagen, som efterfølgende blev vedtaget, og en reform af flygtningemodtagelsen var en realitet (Prop 1983/84, 124: 7-8).

1985-reformen blev efterfølgende genstand for omfattende kritik og blev nærmest symbolet på 'policy failure' (se bl.a. SOU 1995, 76). Bl.a. er der efterfølgende blevet peget på, hvordan sociale spørgsmål kom til at stå mere centralt som følge af reformen, og hvordan der skete en forskydning væk fra arbejdslinjen (se bl.a. SOU 1995, 76:27-28; Borevi, 2010: 77, 84; Lundh & Ohlsson, 1999). Analyser viste også, hvordan reformen fik fatale konsekvenser for indvandrergruppen, da deres gennemsnitlige indkomst faldt betydeligt, og flere blev langtidsarbejdsløse og afhængige af velfærdsydelse samt inaktive (Edin et al, 2004: 137). Om konsekvenserne af reformen var så fatale, vil jeg ikke forholde mig til her, men blot konstatere, at der allerede i 1980ernes Sverige kom til at herske en opfattelse af 'policy failure' i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen. Som jeg vil argumentere for nedenfor, så er det denne opfattelse, der har været med til at drive udviklingen og været afsættet for tilstedeværelsen af statslig policy læring i de efterfølgende årtier: Hvilket system, der i stedet burde tages i brug, har man gennemgående været usikre på. Det har således været en konstant søgen efter en anden og bedre løsning, som har karakteriseret udviklingen på dette område, frem til slutningen af 2000erne.

10.3.2 1990erne

I starten af 1990erne var Sverige fortsat længere fremme end Norge og Danmark, når det drejede sig om den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen: I 1991 blev finansieringssystemet ændret med henblik på at styrke kommunernes økonomiske incitament til at levere en aktiv indsats overfor nyankomne, og i 1993 blev en særlig introduktionsydelse og et tilhørende introduktionsprogram lanceret. Det var, som nævnt, op til kommunerne selv, om de

ville benytte sig af den eller gøre brug af ydelser, i regi af det ordinære svenske kontanthjælpssystem. Også enkelte arbejdsmarkedsrettede tiltag med henblik på at understøtte arbejdslinjen lanceredes.

De mindre favorable mulighedsbetingelser i forhold til den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerbefolkningen mere generelt (særligt mere etablerede indvandrergrupper) i 1990erne jf. kapitel 8 og 9, slog ikke så hårdt igennem i forhold til introduktionsindsatsen, da netop denne del af indvandrerpolitikken (de første 24 måneder) blev fremhævet som en undtagelse fra mangfoldighedsprincippet og som et område, hvor en særlig målrettet indsats var en nødvendighed.

Policy failure var 1990ernes dominerende rationale, da der blev rejst en massiv og omfattende kritik af den eksisterende indsats jf. ovenfor. Gennemgående fandt der meget tænkning sted, i regi af staten: Den eksisterende introduktionsindsats blev taget op til revurdering, og på den baggrund skete der justeringer og/eller ændringer – læring gennem feedbackmekanismer. Statslig policy læring havde gennemgående stor betydning for udformningen af politikens indhold.

Læring gennem feedbackmekanismer?

Læring gennem feedbackmekanismer var både den mekanisme, der lå til grund for indførelsen af et nyt finansieringssystem i 1991 og introduktionsydelsen i 1993: I en regeringsproposition, fra slutningen af 1980erne/starten af 1990erne (Prop 1989/90, 105: 22), blev hensigtsmæssigheden af at sammenlægge de forskellige offentlige ydelser, som kunne opstå under introduktionsperioden, med henblik på at understøtte nyankomnes selvforsørgende, taget op til overvejelse. Et sådan nyt finansieringssystem blev indført per 1.1.1991. Forud herfor var der blevet nedsat en arbejdsgruppe, bestående af repræsentanter fra de berørte departementer og myndigheder, herunder det Svenske kommuneforbund, Statens Indvandrerwerk og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Arbejdsgruppens primære opgave var at undersøge mulighederne for at skabe et nyt og mindre detailstyret finansieringssystem, som kunne bidrage til at understøtte, at nyankomne flygtninge hurtigere blev selvforsørgende. Endvidere blev der lagt op til, at det nye system skulle bidrage til at kommunerne kunne få øget frihed til at udforme indsatsen og samtidig bidrage til en forenkling af administrationen. Sideløbende med disse overvejelser var Arbejdsmarkedsstyrelsen og Socialstyrelsen blevet bedt om at undersøge problemstillingen nærmere (Prop 1989/90, 105: 4-5).

Tilbage i slutningen af 1970erne blev der fra politisk hold peget på det problematiske i, at flygtninge blev tvunget til at leve på socialhjælp (Prop 1978/80, 100) og, som jeg var inde på ovenfor, var det en problemstilling, der kom opmærksomhed på som følge af 1985-reformen, hvor det blev besluttet, at socialbidrag skulle svare til de bidragsnormer, som fandtes i de respektive kommuner. Hermed blev nyankomne flygtningenes indtægtssikring placeret i regi af det ordinære kontanthjælpssystem. Spørgsmålet blev bl.a. taget op til overvejelse i slutningen af

1980'erne/starten af 1990'erne, i den førmtalte regeringsproposition (Prop 1989/90, 105). Heri blev det overvejet, om den udbetalte ydelse i højere grad burde relateres mere direkte til sprogundervisning, samfundsundervisning og andre aktiviteter. På den baggrund blev der lagt op til, at forudsætningerne for at indføre en mere ensartet introduktionsydelse skulle undersøges nærmere (Prop 1991/92, 172: 8), og i 1991 blev der nedsat en arbejdsgruppe (Ds 1991,79) med repræsentanter fra Arbejdsmarkedets – og Socialstyrelsen, Statens Indvandrerwerk og det svenske kommuneforbund. Forskellige alternativer ydelsesformer blev i den forbindelse taget op til overvejelse, bl.a. indførelsen af en ensartet ydelse på tværs af kommunegrænserne, som skulle erstatte alle andre typer af ydelser. Dette forslag blev dog afvist af arbejdsgruppen, hvilket der lå to bevæggrunde til grundlag for: Dels at en standardiseret ydelse i alle kommunerne ville blive alt for detailregulerende, dels hensynet til kommunernes autonomi og selvstyre (Prop 1991/92, 172: 22). Arbejdsgruppen endte derfor ud med at foreslå en mere 'frivillig version', hvori der lå, at kommunerne skulle have mulighed for at udbetale introduktionsydelse i stedet for ydelserne, i regi af det ordinære kontanthjælpssystem, og at de skulle have mulighed for at bestemme niveauet for erstatningen og organisere udbetalingen ud fra lokale hensyn og forudsætninger (Prop 1991/92, 172: 22). Kommunernes lokale autonomi blev derfor opretholdt, og introduktionsydelsen brød ikke med den administrative kutyme i det svenske kontanthjælpssystem. Regeringen valgte at følge arbejdsgruppens forslag.

Ovenstående vidner om, hvordan udviklingen på det statslige policy niveau blev drevet frem af effektivitetsovervejelser i regi af staten, mere eller mindre afkoblet fra samfunds niveauet. Embedsmændene tænkte og tog den eksisterende indsats op til vurdering – læring gennem feedbackmekanismer – og på den baggrund blev indsatsen justeret og ændret. At introduktionsydelsen i 1993 fik den karakter, som den gjorde, kan imidlertid ikke ses afkoblet fra en varetagelse af kommunernes interesser.

En fortsat ophobning i erkendelsen af 'policy failure'

Ligesom tilfældet var med 1985-reformen, blev også introduktionsydelsen fra 1993 efterfølgende genstand for omfattende kritik internt i staten. Et af kritikpunkterne gik bl.a. på, at ydelsesniveauets størrelse samt hvorvidt der blev stillet krav etc. varierede på tværs af kommunegrænserne. I nogle kommuner lå introduktionsydelsens størrelse på nogenlunde den samme som for kontanthjælp generelt, mens andre kommuner udbetalte et beløb, som svarede til minimumslønnen i Sverige (Lemaitre, 2007: 16; Integrationsverket, 2007). Og da den førmtalte statslige udredning fremlagde deres slutbetænkning i 1996 (SOU 1996, 55), blev der ikke lagt skjul på, at Introduktionsindsatsen overfor nytilkomne ikke havde været nogen succes, da kun en lille andel af dem, som havde gennemført introduktionen, efterfølgende var kommet i beskæftigelse. I den efterfølgende proposition fra regeringen blev der støttet op om disse kritikpunkter, men svaret var ikke en grundlæggende ændring af det eksisterende system. I stedet blev der lagt op til justeringer af indsatsen, i regi af de eksisterende rammevilkår. Problemerne blev da heller ikke sammenkædet med programmernes indhold, men med den konkrete gennemførelse og

implementeringen heraf (Prop 1997/98, 16). I den forbindelse fik det ny oprettede Integrationsverk i 1998 til opgave at følge op på resultaterne og generelt understøtte introduktionsindsatsen på en række fronter. Endvidere blev kommunerne opfordret til i højere grad at tage introduktionsydelsen i brug (Prop 1997/98 16: 19-20). Kun 64 ud af 290 kommuner havde i 2000 taget introduktionsydelsen i brug overfor nyankomne (Skr. 2001/02, 129: 26-27).

10.3.3 2000-2011

Opfattelsen af 'policy failure', der havde hobet sig op gennem 1980erne og 1990erne, blev i slutningen af denne periode udløst, da mere drastiske virkemidler blev taget i brug, særligt ud fra et hensyn til bekæmpelse af implementeringsbarrierer. Således trådte en omfattende reform af introduktionsindsatsen i kraft i december 2010, hvilket, som nævnt, medførte et brud med den eksisterende indsats på flere fronter. Mest bemærkelsesværdigt er det i denne sammenhæng, at frivillighedsprincippet, knyttet til introduktionsydelsen fra 1993, uden større opmærksomhed blev fjernet, og en obligatorisk pligtstrategi taget i brug.

Policy læringens mulighedsbetingelser, i relation til den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen i 2000erne, adskilte sig ikke nævneværdigt fra dem, der blev skitseret i kapitel 9: De var generelt favorable, og det er et emne, der har høj prioritering, fra politisk side, i hele perioden. Statslig policy læring havde da også generel stor betydning for periodens udviklingstræk og for 2010-reformen. Men – ligesom i Danmark i slutningen af 1990erne - skal der sondres mellem forskellige aspekter af reformen. Størstedelen af de arbejdsmarkedsrettede aspekter af indsatsen kan i høj grad henføres til betydningen heraf, hvilket bl.a. gælder de aspekter, der knytter an til spørgsmålet om indretningen af introduktionsydelsen. - herunder fastsættelsen af ydelsesniveauet og indførelsen af pligtstrategien.

Den statslige tænkning – 2001 til 2006

Få år efter, at den Socialdemokratiske regering i slutningen af 1990erne havde lagt op til mindre justeringer af Introduktionsindsatsen jf. ovenfor (Prop 1997/98, 16), blev problematikken om den manglende målopfyldelse igen taget op til overvejelse i en regeringsskrivelse fra 2001/02 (Skr. 2001/02, 129). Nu blev der lagt op til, at det var nødvendigt at tage mere vidtgående tiltag i brug, og at det udviklingsarbejde, der var blevet igangsat i 1997/98 indenfor de eksisterende rammevilkår, skulle suppleres med mere grundlæggende forfatnings – og regelændringer. Derfor blev der den 1. november 2001 nedsat en særskilt statslig udredning, hvis opdrag var at vurdere modtagelsen af og introduktionen af nyankomne flygtninge (Dir. 2001, 87). Der skulle både fokuseres på den praktiske indsats samt den gældende lovgivning og forfatninger. Endvidere skulle det undersøges nærmere, hvad der var med til at forhindre, at nyankomne flygtninge blev selvforsørgende. Desuden skulle kommunernes brug af kontanthjælp (socialbidrag), frem for Introduktionsydelsen, studeres nærmere. Endelig fik udredningen specifikt til opgave at komme med forslag til, hvordan en obligatorisk introduktionsydelse kunne udformes.

I September 2003 overleverede udredningsgruppen den færdige betænkning – *Etablering i Sverige: Möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75). Forslagene gik bl.a. på indførelsen af en statslig individbaseret introduktionsydelse (etableringsersättning), som skulle udbetales direkte til det enkelte individ, og som kunne reduceres i tilfælde af illegalt fravær, Dermed blev der foretaget en egentlig lovregulering af indsatsen (SOU 2003, 75:17; 247).

Disse forslag blev på daværende tidspunkt afvist af Rigsdagen med afsæt i begrundelser om, at de nødvendige forhold som svenskundervisning, skolegang og indtægtssikring allerede var indeholdt og reguleret i den gældende lovgivning på området (Djuve & Kavli, 2007). Udredningen ledte da heller ikke til nogen proposition, som Rigsdagen kunne tage stilling til (Emillson, 2008: 8). Det var dog meningen, at den daværende Socialdemokratiske regering ville fremlægge en proposition om nyankomnes etablering i Sverige, men – måske pga. regeringsskiftet i september 2006 – blev det ikke til noget (Dir. 2005, 94).

En forsøgsordning blev dog indledt i tre kommuner, i 2006, som gik på, at Arbejdsformidlingen fik det koordinerende ansvar for introduktionsindsatsen overfor nyankomne med henblik på at styrke gruppens tilknytning til arbejdsmarkedet. Bl.a. skulle det afprøves, om den ændrede ansvarsdeling ville medføre, at nyankomne hurtigere fik de erfaringer fra arbejdslivet og den uddannelse, de havde brug for (Dir. 2007, 52).⁵⁴

Forløbet op til 2010-reformen

Umiddelbart efter regeringsskiftet i 2006 nedsatte den nytiltrådte Ligestillings – og Integreringsminister - Nyamko Sabuni – fra det Liberale Folkeparti en statslig udredningsgruppe, som fik til opgave at afdække og komme med forslag til en ny introduktionsindsats overfor nyankomne indvandrere med særlig fokus på arbejdsmarkedet (Dir. 2007, 52). At der kom fokus på dette område umiddelbart efter regeringsskiftet, skal man være påpasselig med alene at henføre til det politiske magtskifte, da det, som nævnt ovenfor, også var et spørgsmål, som den Socialdemokratiske regering i den første halvdel af 2000'erne havde haft stor opmærksomhed på. Og som jeg vender tilbage til nedenfor, var flere af elementerne i 2010-reformen også oppe til overvejelse i det førmtalte udredningsarbejde, fra starten af 2000'erne (SOU 2003, 75). Således kan der argumenteres for, at uanset hvem der havde siddet med regeringsmagten, i den sidste halvdel af 2000'erne, så var en reform af Introduktionsindsatsen kommet på tale. Erkendelsen af policy failure var da også efterhånden meget udbredt, og de mange inkrementelle justeringer indenfor de eksisterende rammer, der var blevet gennemført, havde da heller ikke ført til det ønskede resultat (interview 4, MWR). Stort set alle Rigsdagens politiske partier var enige om

⁵⁴ Forordningen blev ændret i 2007 (SFS 2007:930) og ophævet i 2009/2010 (SFS 2009: 1436).

vigtigheden af 'arbejdslinjen', og at der var behov for en reform af introduktionsindsatsen (Interview 3, ÅO).

Hvordan en sådan reform præcist skulle se ud, og hvad indholdet skulle bestå af, forelå der, efter regeringsskiftet i september 2006, ingen entydige svar på. Der herskede enighed om, at den eksisterende indsats havde fejlet, men hvad skulle komme i stedet? Her kom nedsættelsen af en statslig udredning i 2007 ind i billedet. At en borgerlig regering kom til magten i 2006, var ikke uden betydning for udredningens direktiv og udvælgelse af udreder, og var formodentlig medvirkende til, at nogle rationaler kom til at stå mere centralt end andre, f.eks. betoningen af det økonomiske incitament og individets eget ansvar. Rationaler som det ene regeringsparti - Folkepartiet - lagde stor vægt på. Hos det andet regeringsparti - moderaterne - stod arbejdslinjen helt centralt (Interview 4, MWR). Afsættet for direktivet var endvidere den førromtalte betænkning fra 2003 (SOU 2003, 75), da der var flere ligheder mellem forslagene fra 2003-betænkningen og rammerne i direktivet i 2007. I direktivet blev der bl.a. lagt op til en styrkelse af den enkeltes økonomiske incitament. Endvidere blev i høj grad operationelle problemstillinger - problemer ved systemets organisering og indretning samt kommunernes autonomi - fremhævet som afgørende barrierer (Dir 2007, 52: 12).

Den statslige udredning – udtænkning af løsningsforslag

Den statslige udredning, fra 2007, havde karakter af en enkeltmandsudredning, hvor Monica Werenfels-Röttorp blev udpeget som særskilt udreder, og en række eksperter blev tilknyttet (SOU 2008, 58: 3). Udredningsarbejdet forløb ca. over et år. Hovedudrederen havde en tilknytning til Folkepartiet, kendte ministeren og havde flere gange arbejdet med denne problemstilling. Særligt spørgsmålet om privatisering havde hendes interesse. Selvom der lå et forholdsvis detaljeret direktiv til grund for udredningsarbejdet, var det, ifølge Monica Werenfels-Röttorp, begrænset, hvor meget direktivet reelt blev styrende for udredningsarbejdet: *'... det var mine ideer fra begyndelse til slut, som betænkningen kom til at indeholde'*.

På spørgsmålet om, hvorvidt hun var med til at udforme direktivet lød svaret:

'Ja, det er man normalt som udreder. Men faktum er, at jeg ikke havde så mange synspunkter på direktivet. For mig var det vigtigt, at jeg fik frihed til at skrive nogle ting på egen hånd. Jeg fik til opgave at forstå direktivet så bredt som muligt (Interview 4, MWR).

Dog peger hun også på vigtigheden af, at forslagene ikke var modstridende med de politiske mulighedsbetingelser: *'Derimod så var det vigtigt for mig at fremlægge nogle forslag, som ministeren vil have. Ellers så kommer du aldrig videre'* (Interview 4, MWR).

Og videre:

'Mit politiske tilhørsforhold er Folkepartiet. De var meget optaget af at tage en ind, som de ikke forventede ville fremlægge forslag, der ville stride imod de liberale ideer på dette område. Der var et direktiv som jeg måtte følge, og det jeg så selv måtte komme med, skulle jeg selv stå til regnskab for. Men jeg gjorde så det, da jeg indså at nogle af mine forslag bevægede sig i en retning, som jeg ikke havde forudset, at jeg ringede op og sagde til Nyamko Sabuni 'at jeg må træffe dig'. Det er jo ikke nogen god ide at sidde og arbejde på noget, som ingen støtter op om. Men hun synes mine ideer var fine, og hun har også den samme baggrund som jeg – næringslivet etc. (Interview 4, MWR).

Ovenstående eksempel vidner om, at de politiske rammevilkår for et udredningsarbejde kan være mere eller mindre bindende, men at der samtidig kan være plads til, at udredningsarbejdet kan gå i en anden retning end forventet. Samtidig gjorde Monica Werenfels-Röttorp meget ud af at understrege, at selve forslagene, som betænkningen endte ud med, ikke var fastlagt på forhånd:

'På forhånd havde jeg ikke nogen klare ideer. Men selvfølgelig havde jeg nogle opfattelser og forestillinger, som prægede mig. Min opfattelse var bl.a., at nyankomne så hurtigt som muligt skulle ud i samfundet, og at de ikke skulle tabes i socialindsatsen. Det var ligesom basisforudsætningerne. Men på forhånd anede jeg ikke, at de endelige forslag skulle komme til at se ud, som de gjorde' (Interview 4, MWR).

Her kom en række andre rationaler end de politiske ind i billedet, herunder konkrete erfaringer med, hvad man mente der virkede vs. ikke virkede, en afstandtagen til hvordan indsatsen tidligere havde været indrettet etc. Også konkrete besøg rundt om i de svenske kommuner fik betydning for, at betænkningens forslag kom til at se ud som de gjorde. Generelt brugte hovedudrederen megen energi og mange kræfter på at rejse rundt i landets kommuner.

Som nævnt, var der umiddelbart flere ligheder mellem betænkningen fra 2003 og betænkningen, der fremlægges i 2008. At der er tale om en direkte inspiration herfra, afvises dog:

'Som udreder kan man vælge forskellige fremgangsmåder: Man kan vælge at komme med forslag til noget helt nyt, eller også så kan man vælge at justere på det gamle og tage afsæt i det eksisterende. Jeg valgte at gøre noget helt nyt. Selvfølgelig tog vi afsæt i den eksisterende viden og i 'gamle ingredienser' som f.eks., at introduktionsindsatsen også skulle indeholde elementer af svenskundervisning etc. I den sammenhæng synes den store nyhed at være, at der skulle være en anden hovedmand – en 'etableringslots'. Det var kravet herfra. Men ja, det er rigtigt, at der var en udredning i 2003, som aldrig blev til en proposition. Og jeg ved faktisk ikke hvorfor. Jeg læste den naturligvis, da jeg fik opdraget. Den indeholdt mange kloge tanker og ideer, men ingen forslag til, hvordan det skulle gennemføres, og der fandtes ikke noget nyhedsdrivende. Der var blot en masse kloge tanker om 'at det her går ikke godt', 'vi stiller ikke tilstrækkelige krav' etc. Du kan ikke ændre noget uden et nyt system' (Interview 4, MWR).

Som påpeget flere gange før skal der gennemgående – og også med dette citat – tages højde for, at ovenstående baserer sig på en enkeltpersons erindringer.

Hvis jeg betragter udredningsarbejdet isoleret set, og ser på baggrunden for de fremførte forslag, er det min vurdering, at de langt hen af vejen kan henføres til betydningen af statslig policy læring. Efter egne udsagn havde hovedudrederen på forhånd ikke nogle klare ideer om, hvordan de endelige forslag skulle se ud. Hun havde dog nogle klare ideer om, i hvilken retning udviklingen skulle gå – og i hvilken retning den ikke skulle gå. Med andre ord, så herskede der til en vis grad åbenhed overfor at lære, og løbende erfaringsdragning var ikke uden betydning. Det gennemgående rationale er 'policy failure' – vi skal gøre noget andet end tidligere – og der fandt læring gennem feedbackmekanismer sted.

Hvor ideen om den obligatoriske pligtstrategi kom fra, er et af de aspekter, som er mest uklart, og det er som om, at spørgsmålet om introduktionsydelsens udformning ikke spillede en så central rolle i forbindelse med det statslige udredningsarbejde:

'Jeg synes jo næsten det giver sig selv. Men man ved jo ikke præcist, hvor impulserne kommer fra. For mig var det helt afgørende med lønnen' (Interview 4, MWR).

Langt hen af vejen var der, ifølge Monica Werenfels-Röttorp, således tale om logiske ræsonnementer og et afsæt om, at det eksisterende system havde fejlet, hvorfor det var vigtigt, at et eventuelt nyt system skulle adskille sig fra det tidligere og dermed dettes principper for udbetaling af ydelser. Vi ser dermed nogle paralleller til Danmark i slutningen af 1990'erne, hvor brugen af pligtstrategien heller ikke spillede så central en rolle for den samlede reform. Men hvor det i Danmark, i slutningen af 1990'erne, faldt sammen med en generel reform af kontanthjælpssystemet, som tog de samme typer af instrumenter i brug, så adskilte den introduktionsydelse, der blev introduceret i Sverige i 2010, sig fra udformningen af det svenske kontanthjælpssystem mere generelt. Derimod spillede spørgsmålet om ydelsesniveauet, som nævnt, en helt central rolle for 2004-reformen i Norge.

Betydningen af udredningsarbejdet for 2010-reformen

Ovenstående udredningsarbejde resulterede i, at betænkningen *'Egenansvar – med professionlet stødt'* blev fremlagt i juni 2008 (SOU, 2008:58). Der var tale om en omfattende betænkning (456 sider), som indeholdt en række forslag til en grundlæggende reform af den eksisterende introduktionsindsats samt et færdigt udkast til ny lovgivning. Regeringen endte med at følge mange af forslagene – dog ikke alle⁵⁵. Det var da også hovedudrederens opfattelse, at der var

⁵⁵ Der hvor regeringen ikke fulgte betænkningen var bl.a. i forhold til en reform af boligplaceringen, da der blev forslået en tvungen boligspredning af nyankomne flygtninge fra statens side.

mange lighedspunkter mellem betænkningens forslag og den endelige reform i 2010 (Interview 4, MWR). Også Henrik Emillson, Embedsmand i det daværende Ligestillings – og Inkluderingsministerium og medskribent på den efterfølgende proposition, understøtter dette (Interview 2, HE).

Et af de mest centrale af betænkningens forslag, som udgjorde et vigtigt element i 2010-reformen, var indførelsen af en egentlig introduktionslov (SOU 2008, 58: 12). Frem til 2010 var introduktionsindsatsen blevet reguleret gennem forordninger. Også forslaget om, at staten skulle have det overordnede ansvar for introduktionsindsatsen, valgte regeringen efterfølgende at følge. Dermed forsøgte man bl.a. at dæmme op for de store kommunale forskelle, hvor nogle gjorde brug af en særlig introduktionsindsats, og andre ikke gjorde. Arbejdsformidlingen endte med at få hovedansvaret, hvormed der også blev gjort op med sproginindsatsens dominerende rolle:

‘Det handler også om, at Arbejdsformidlingen ikke har arbejdet så meget med nyankomne før. Man har ligesom sagt, at først så skal der læres svensk, og når man så er klar, skal man hen til Arbejdsformidlingen. Det skal der laves om på. Kommunen har sagt, at det handler meget om uddannelse, svenskundskaber etc. og ikke så meget om arbejdsmarkedsdeltagelsen. Men nu er tanken, at den første man træffer efter at være kommet til Sverige (og har fået opholdstilladelse, red), det er en person i Arbejdsformidlingen frem for en person på Socialkontoret’ (Interview 2, HE).

Endelig kom forslaget om indførelsen af en særlig statslig introduktionsydelse til at indgå i 2010-reformen: Afsættet var, at alle nyankomne, som deltog i et introduktionsprogram, skulle have ret til en individbaseret Introduktionsydelse (en løn), der afhang af aktiv deltagelse (præstationsbaseret), hvor niveauet skulle nedsættes i tilfælde af manglende deltagelse. Dermed blev der på flere fronter gjort op med det frivillighedsprincip, som introduktionsydelsen, indført i 1993, var omgærdet med. Der blev endvidere lagt op til, at den skulle være individuel og fastsættes fra centralt hold. Herudover blev der, ligesom i Norge, lagt op til en mere individuel og standardiseret variant, hvor de behovsprøvede elementer skulle fjernes (SOU 2008, 58: 32). Der er en række fællestræk fra forslaget i 2003-betænkningen. Indførelsen heraf var, som nævnt, generelt meget ukontroversiel, og der var udbredt enighed om hele spørgsmålet om introduktionsydelsen og dens udformning.

Af andre forslag der blev fuldt, kan bl.a. nævnes brugen af private aktører – de såkaldte Lotser.

Den 26. november 2009 overleverede regeringen så en proposition – *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (Prop 2009/10, 60) til den svenske Rigsdag. Den 4. februar 2010 anmodede Arbejdsmarkedsudvalget om, at der blev afholdt en åben høringsrunde, og den 18 marts 2010 blev loven (2010:197) om *‘etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare’* vedtaget. Den 1. december 2010 blev den såkaldte *‘Etableringsreform’* så igangsat.

Generelt herskede der ikke nævneværdig politisk uenighed om reformens indhold. Brugen af private aktører (de såkaldte lotser) var der dog langt fra enighed om. Også Goran Ferm, chef i Arbejdsformidlingen og udpeget ekspert i forbindelse med udredningsarbejdet, understøtter, at der generelt herskede politisk enighed om reformens indhold:

'Alle partier er indstillede på, at den her reform skal gennemføres. Det, man primært er uenige om er 'lotsen'. Her er socialdemokratiet uenig, da de synes, at staten skal tage ansvaret tilbage, og at staten skal lægge indsatsen ud til Arbejdsformidlingen' (Interview 1, GF).

Der herskede således politisk enighed om størstedelen af reformens indhold, og hovedoppositionspartiet – Socialdemokratiet – understreger da også, at det ikke har nogen interesse i at rulle reformen tilbage, hvis og når det kommer til magten igen (Interview 2 & 5).

Transnational læring, inspiration og samarbejde?

Som jeg var inde på i kapitel 9, er der ikke mange indikationer på, at Sverige i 2000'erne – eller generelt i den undersøgte periode for den sags skyld - i nævneværdig grad orienterede sig mod andre landes erfaringer i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Specifikt i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen ser vi dog, at det statslige udredningsarbejde, fra 2001-2003 samt fra 2007 til 2008, var på besøg i Norge og Danmark med henblik på at få mere viden om, hvordan disse lande havde håndteret modtagelsen og integrationen af nyankomne indvandrere.

Selvom disse besøg næppe fik direkte betydning for, at reformen i 2010 kom til at se ud, som den gjorde, så vidner det om en større åbenhed overfor inddragelse af andre landes erfaringer, sammenlignet med tidligere. Det vidner om en erkendelse fra svensk side om at reformerne, gennemført i Norge og Danmark, var værd at se nærmere på. Hvorvidt man lærte noget og hvad, fremgår desværre ikke. Det har ikke været muligt at få kontakt til nogle af 2003-betænkningens medlemmer.

I forbindelse med udredningsarbejdet omtalt ovenfor i 2007/2008 var man på studieophold i bl.a. Norge og Danmark, men ifølge hovedudrederen fik erfaringerne herfra ikke den store betydning. Dog blev man på nogle enkelte områder inspireret af introduktionsindsatsen i Danmark, herunder brugen af egentlige kontrakter som udgangspunkt for introduktionsindsatsen. Monica peger således på:

'Vi var på en lille studietur i Danmark med henblik på at træffe nogle embedsmænd i det danske Integrationsministerium, og her lærte jeg det her med, at nyankomne underskriver en kontrakt. Mentalt tror jeg det er meget vigtigt, da det gør, at man anstrenger sig. Så det tog jeg med i mit forslag i udredningen i forhold til etableringsplanen' (Interview 4).

Det var dog ikke et forslag, der kom med i den endelige reform.

Også Henrik Emilsson bekræfter, at der fandt transnational inspiration sted, men at den direkte læring herfra var begrænset: Dog peger han på, hvordan man fra politisk hold i forbindelse med propositionen lod sig inspirere af et norsk indrapporteringssystem. Også en anden embedsmand peger på, hvordan evalueringssystemet i Norge blev betragtet som et eksempel til efterfølgelse (Interview 3, ÅO).

10.3.4 Opsamling - Sverige

Siden 1985 er arbejdslinjen i den svenske introduktionsindsatsen blevet betonet som helt afgørende, og en række indsatser til understøttelse heraf blev lanceret. Samtidig har der siden 1985 hersket en opfattelse af, at disse målsætninger ikke var blevet indfriet – et udbredt opfattelse af policy failure. Igennem årene forsøgte man at håndtere disse problemstillinger gennem mindre justeringer. I 2010 skete der et brud på den front, og den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug.

Ligesom i Norge har statslig policy læring figureret som en vigtig drivkraft igennem hele perioden, men læringen gjorde sig gældende på en noget anden måde: I regi af staten blev de arbejdsmarkedsrettede problemstillinger løbende identificeret og taget op til overvejelse. I modsætning til i Norge forsøgte man derfor løbende at håndtere problemstillingerne, og mere inkrementelle 'lappeløsninger' blev taget i brug. I 2000erne bredte der sig imidlertid en erkendelse af, at det ikke var tilstrækkeligt. Nedsættelsen af en statslig udredning i 2007 åbnede op for lanceringen af mere vidtgående tiltag, hvilket også efterfølgende på en række fronter fik forholdsvis stor indflydelse på den efterfølgende reform af introduktionsindsatsen. At der blev åbnet op for indførelsen af en forholdsvis vidtgående reform i 2010 kan ikke ses uafhængigt af regeringsskiftet i 2006. Men at forslagene fik den udformning, som de gjorde, kan ikke alene henføres til politiske motiver og/eller interessehensyn, da der generelt, på tværs af de politiske partier, herskede en opfattelse af, at noget måtte gøres.

Der var gennemgående tale om læring gennem feedbackmekanismer, i regi af staten: Løbende kom der tilbagemeldinger på, hvad der virkede/ikke-virkede ved den eksisterende indsats, hvilket fik betydning for, at de efterfølgende tiltag fik den udformning, som de gjorde.

Kapitel 11: Betydningen af statslig policy læring for bevægelsen mod konvergens

I kapitel 8,9 og 10 blev der gået i dybden med de historiske hændelsesforløb og situationsspecifikke omstændigheder indenfor landene. Dem forlader vi i dette kapitel, hvor der er fokus på de bredere tendenser i et historisk og komparativt perspektiv, med henblik på at diskutere spørgsmålet om – *I hvilket omfang statslig policy læring kan bidrage til at forklare, at målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere i Danmark, Norge og Sverige i perioden fra 1970 til 2011 har bevæget sig i retning af konvergens?*

Med 'konvergens' refereres der, som nævnt, til flere forskellige dimensioner vedrørende udviklingstrækkene på det statslige policy niveau, herunder typen og mangfoldigheden (udvalget) af tiltag overfor indvandrerbefolkningen mere generelt - samt mere specifikt til brugen af den obligatoriske pligtstrategi i indsatsen overfor nyankomne.

Som nævnt, kan der ikke drages den slutning, at jo større omfanget af den statslige policy læring har været indenfor landene, desto større er sandsynligheden også for, at det er statslig policy læring, der kan forklare bevægelsen mod konvergens. Der kan være en sammenhæng – men ikke nødvendigvis. Hvis land A først har lagt sig fast på et udvalg af policy virkemidler, og land B vælger at lære herfra, så er det ikke en forudsætning for, at der kan drages den slutning, at statslig policy læring havde betydning for bevægelsen mod konvergens, at policy læring gjorde sig i gældende i land A. Endvidere kan ét land på et tidligt tidspunkt have udviklet mange tiltag og derefter have stoppet med at lære, mens et andet land på et senere tidspunkt, via policy læringsmekanismer, kan bevæge sig i den samme retning.

Blikket vendes mod udviklingstrækkene over tid – de bredere tendenser og mekanismer – frem for det situationsspecifikke. Mulighedsbetingelserne, det statslige læringsrum såvel som de nationale (læring gennem systematisering af viden samt læring gennem feedback-mekanismer) og transnationale mekanismer, skal derfor vurderes ud fra en samlet betragtning. De overordnede udviklingstræk vedrørende mulighedsbetingelserne blev der allerede samlet op på i kapitel 8, og her var konklusionen, at de tre lande samlet set har bevæget sig i den samme retning over årene, hvilket jeg særligt henførte til opbygningen af en statslig læringskapacitet indenfor landene. Disse overordnede udviklingstræk er vigtige at tage i betragtning i forbindelse med konvergens analysen nedenfor. Nogle af betragtningerne fra kapitel 8 vil da også blive uddybet nedenfor, hvor udviklingen i det statslige læringsrum analyseres nærmere.

Kapitlet er struktureret omkring indsatsen overfor henholdsvis indvandrerbefolkningen generelt og indsatsen overfor nyankomne i regi af introduktionsprogrammet. Først gennemgås udviklingen i det statslige læringsrum, hvorefter blikket vendes mod de konkrete læringsmekanismer. Afslutningsvis vendes blikket mod nogle eksempler, hvor bevægelsen mod konvergens ikke kan henføres til betydningen af statslig policy læring.

11.1 Indsatsen overfor indvandrerbefolkningen generelt

I hvilket omfang kan statslig policy læring bidrage til at forklare, at der fra 1970erne til 2011 er sket en bevægelse mod konvergens i typen og mangfoldigheden af de benyttede arbejdsmarkedsrettede tiltag overfor indvandrerbefolkningen mere generelt?

De historiske landeanalyser i kapitel 9 vidnede om, at udviklingen indenfor landene i høj grad kunne henføres til betydningen af statslig policy læring. Der var dog også undtagelser. Ét er imidlertid, om der har fundet statslig policy læring sted indenfor landene. Noget andet er, om det også har haft betydning for, at landene på det statslige policy niveau, har nærmet sig hinanden.

Det rejser en række 'forskydningsspørgsmål', herunder hvorfor Danmark udvidede mængden af tiltag i starten af 1990erne og i endnu højere grad i 2000erne, og hvad der har haft betydning for, at udvalget af tiltag i Norge er steget støt gennem årene. Og endelig, hvorfor herskede der tilbageholdenhed i 1990ernes Sverige og en opgradering igen i 2000erne?

Nedenfor vil jeg argumentere for, at bevægelsen mod konvergens på dette område kan henføres til udviklingen i det statslige læringsrum og graden af statslig policy læring. Endvidere vil der blive argumenteret for, at særligt 'systematisering af viden, gennem brugen af forsøgsordninger', har medvirket til, at mangfoldigheden af tiltag i alle tre lande steg gennem årene. De to andre mekanismer – læring gennem feedback og den transnationale dimension – har også gjort sig gældende på forskellige fronter.

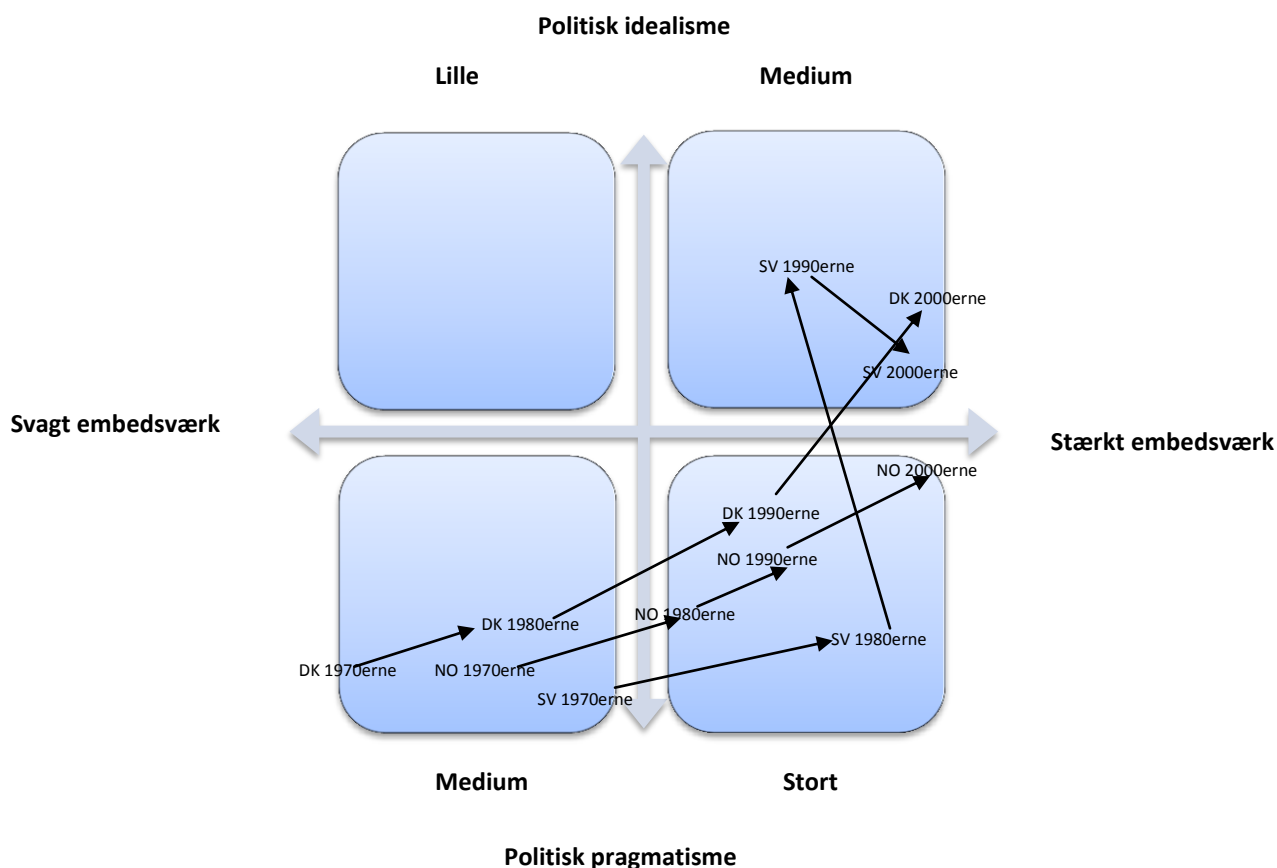
Udviklingen i det statslige læringsrum fra 1970erne og op til slutningen af 2000erne skitseret i figur 11.1 vidner om, at størrelsesordenen af det statslige læringsrum gennem årene har nærmet sig hinanden i de tre lande: I 2000erne lå de tre lande betydeligt tættere på hinanden end de gjorde i 1970erne og 1980erne.

Som nævnt i kapitel 6.2 giver figuren et noget firkantet billede af udviklingstrækkene, da læringsrummet enten kan være stort, medium eller lille. Figuren skal derfor læses på følgende måde: Jo længere mod højre og jo længere nede punkterne er placeret, desto større er det statslige læringsrum. Derfor kan der f.eks. være forskel på, hvor stort et 'medium' læringsrum er.

Særligt i Sverige har der været store skift i det statslige læringsrum gennem årene: Allerede i 1970erne og 1980erne var læringsrummet stort, da den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken på daværende tidspunkt havde høj prioritet fra statens side uden, at den var genstand for retningsgivende principper eller politiske uenigheder. På et tidligt tidspunkt skilte Sverige sig derfor ud fra sine to nabolande. I 1990erne skete der en betydelig nedjustering som følge af, at den politiske idealisme blev mere udslagsgivende for udviklingen i politikens indhold. I 2000erne blev læringsrummet mere favorabelt igen, men ikke så stort som i 1980erne. Disse træk i læringsrummet afspejler sig også i graden af statslig policy læring: I 1980erne var graden af

statslig policy læring størst, i 1990erne blev den nedjusteret og i 2000erne skete der en opjustering igen. Niveauet kom dog ikke op på det samme som i 1980erne.

Figur 11.1: Det statslige læringsrum: Indvandrerbefolkningen mere generelt



Udviklingen i det statslige læringsrum i Norge har været karakteriseret ved mindre og mere gradvise ændringer. Udviklingen er gennem årene gået i retning af en udvidelse af læringsrummet. I 1970erne befandt læringsrummet sig på et medium niveau, og i 1980erne befandt det sig på grænsen til at være stort. Igennem 1990erne og 2000erne blev det større og større, hvilket skete sideløbende med, at den statslige prioritering af området og dermed også embedsværkets størrelse steg gennem årene. Ikke på noget tidspunkt har den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Norge været genstand for direkte politiske uenigheder/politisk idealisme. Disse udviklingstræk i det statslige læringsrum afspejler sig også langt hen af vejen i graden af statslig policy læring: Som det fremgik af kapitel 9 blev den statslige policy læring gennem årene således mere gennemgående og systematisk.

Endelig har vi Danmark, hvor udviklingstrækkene, i forhold til det statslige læringsrum, har været karakteriseret ved et helt tredje forløb: I 1970erne og 1980erne befandt Danmark sig i det nederste venstre hjørne – læringsrummet som medium (på grænsen til at være småt), da området hverken havde den store prioritering fra statens side, hvilket afspejlede sig i embedsværkets

opmærksomhed på området, eller var genstand for politiske uenigheder og/eller politisk idealisme. I starten af 1990'erne skete der meget, da læringsrummet blev betydeligt større, hvilket i figur 11.1 kommer til udtryk ved en bevægelse mod den nederste halvdel af højre side af figuren. Omstændighederne for den statslige policy læring blev dermed betydeligt bedre i 1990'erne, hvilket særligt kan henføres til, at området i højere grad blev prioriteret politisk, økonomisk og administrativt. Fortsat var den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken overfor indvandrerpolitikken mere generelt præget af politisk pragmatisme. Selvom de politiske omgivelser blev mere betændte i slutningen af 1990'erne, var det ikke noget, der fik nævneværdig betydning for den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor mere etablerede grupper. I 2000'erne blev det statslige læringsrum nedjusteret, som følge af at den politiske idealisme slog hårdere – men ikke entydigt – igennem. Samlet set befandt Danmark sig, i slutningen af 2000'erne, derfor ikke langt fra nabolandene. Også i Danmark følges læringsrummets størrelse og graden af statslig policy læring langt hen af vejen ad, hvilket særligt 1980'erne og 1990'erne vidner om. Selvom den statslige policy læring, i Danmark i 2000'erne, på nogle fronter levede i bedste velgående, ser vi også en større heterogenitet, da andre mekanismer også gjorde sig gældende jf. de tvetydige mulighedsbetingelser. Det er imidlertid en interessant kombination af politisk idealisme på den ene side og statslig prioritering på den anden. Et godt eksempel på, at eksistensen af politisk idealisme ikke nødvendigvis behøver at være i modstrid med statslig policy læring – men kan være det.

Samlet set er den gennemgående tendens derfor, at udfoldelsen af den statslige policy læring og udviklingen i det statslige læringsrum har fulgt af gennem årene: Jo større læringsrummet har været, desto bedre muligheder har der været for, at læringen har kunnet udfolde sig. Betingelser der også er blevet understøttet empirisk i denne afhandling.

I hvilket omfang, statslig policy læring har gjort sig gældende, har derfor også varieret gennem årene og på tværs af landene: I Norge skete der en gradvis opjustering i den statslige policy læring gennem årene: I Danmark var opjusteringen karakteriseret ved større brud, og i Sverige skete der først en opjustering, derefter en nedjustering og igen en opjustering. Der kan ikke fremhæves ét land, hvor indenfor der har fundet betydelig mere statslig policy læring sted end i et andet. Der er nærmere tale om, at de enkelte lande på forskellige tidspunkter har domineret på policy læringsfronten – Sverige i 1980'erne, Danmark i 1990'erne og Norge i 2000'erne. Graden af statslig policy læring i de tre lande ligger dog ikke langt fra hinanden i 2000'erne.

Også policy læringens fremtrædelsesformer har varieret. Som det fremgik af kapitel 9, er der dog en tendens til, at særligt læring gennem en systematisering af viden har været en fremtrædende fremgangsmåde i mange af årtierne – særligt i 1980'ernes og 2000'ernes Sverige (også i

1960erne/1970erne på det indvandrerpolitiske område mere generelt⁵⁶). Det var også en læringsmekanisme, der stod centralt i 1990erne og 2000erne i Danmark. I Norge kom der så småt fokus på brugen heraf, i 1990erne, men det er først for alvor i 2000erne, at denne fremgangsmåde blev taget i brug. Fælles for de tre lande er derfor, at det særligt er i 2000erne, at denne fremgangsmåde blev benyttet – et årti hvor en mangfoldighed af tiltag blev taget i brug, og hvor det ikke var et virkemiddel eller en problemforståelse, der var dominerende. Her ser vi også flere eksempler på, at de midlertidige forsøgsordninger omsættes til egentlige permanente tiltag. Også denne mekanisme stod centralt i 1990ernes Danmark, hvor landet i højere grad rykkede tættere på de andre.

At denne mekanisme har været så benyttet, som tilfældet har været, skal ses i relation til indsatsområdets karakter jf. kapitel 4.4, hvor indirekte indvandrerpolitik og en tilbageholdenhed overfor at lancere permanente målrettede tiltag har været gennemgående tendenser. Når det har været de centrale træk, er det oplagt at forsøge sig frem, inden permanente tiltag tages i brug. Og netop her har kommunerne i de tre lande fungeret som de perfekte 'laboratorier' for staten. Brugen af forsøgsordninger er kommet til udtryk på meget forskellige måder: Nogle gange er de blevet søsat med henblik på at komme med input til, hvordan en fremtidig indsats kan indrettes. Andre gange er der tale om mere midlertidige projekter, som sigter mod et formodet midlertidigt problem. Fælles for flere af tiltagene er, at de har fået lov til at leve i fred og ro.

Der er således en tendens til, at det er i de årtier, hvor der har fundet en systematisering af viden sted gennem brugen af forsøgsordninger, at paletten af tiltag er blevet udvidet. Antagelsen var da også, at denne læringsmekanisme i højere grad ville resultere i en udvidelse af de benyttede tiltag, frem for en udskiftning.

At læring gennem en systematisering af viden i højere grad blev benyttet, i nogle årtier frem for i andre, skal ses i relation til den statslige læringskapacitet jf. kapitel 8 samt størrelsesordenen af det statslige læringsrum. Særligt den økonomiske prioritering fra statens side har været helt afgørende for denne mekanismes udfoldelsesmuligheder: At sætte gang i disse tiltag har både fordret, at der har været midler til at finansiere dem og et administrativt apparat til at følge op på forsøgene og på den baggrund drage erfaringer, hvilket f.eks. var tydeligt i 1980ernes Sverige, 1990ernes Danmark og i 2000erne i alle tre lande. Der er da også en sammenhæng mellem omfanget af den statslige læringskapacitet og brugen af denne mekanisme. At bedrive statslig policy læring er ikke gratis, men fordrer administrative såvel som økonomiske ressourcer. Og så fordrer det ikke mindst, at der bliver fulgt op herpå fra statens side, så erfaringerne ikke går til spilde. Derfor ser vi også, at der f.eks. i 1980ernes Norge og Danmark blev gjort brug af

⁵⁶ Hvilket skal ses i relation til, at denne fremgangsmåde helt bevidst blev lagt for dagen tilbage i midten af 1960erne på det indvandrerpolitiske område fra den svenske stats side jf. kapitel 9.

enkeltstående forsøgsordninger, uden der fandt en efterfølgende erfaringsopsamling sted, hvormed erfaringerne ikke blev benyttet fremadrettet.

Også en vis prioritering af området fra statens side er en vigtig forudsætning. Måske er det derfor at læring gennem systematisering af viden i høj grad gjorde sig gældende i alle tre lande i 2000'erne. Det skal også ses i relation til, at der i 2000'erne, i alle tre lande, kom mere direkte fokus på at evaluere indsatsen, at der blev udviklet bedre databaser til at opgøre effekter, oprettelsen af metodeudviklingskontorer etc.

Sideløbende med at man har forsøgt sig frem, har der også fundet en løbende tilpasning af eksisterende tiltag sted – læring gennem feedbackmekanismer. Nogle gange en tilpasning/justering af generelle arbejdsmarkedspolitiske tiltag, andre gange af eksisterende indvandrerpolitiske tiltag, hvilket også har bidraget til en udvidelse i mangfoldigheden af tiltag. Særligt i Norge er den inkrementelle udvidelse blevet hjulpet på vej af, at arbejdsmarkedetsrettede indsatser, rettet mod befolkningen generelt, er blevet overført og tilpasset, så de specifikt kunne komme arbejdsløse med indvandrerbaggrund til gode. I regi af staten er der blevet funderet over, om den eksisterende arbejdsmarkedspolitiske værktøjsskate overfor arbejdsløse generelt har været tilstrækkelig til at håndtere indvandrerbefolkningens problemstillinger, hvorefter en række nye (ofte midlertidige) tiltag er blevet lanceret, og/eller eksisterende er blevet styrket og intensiveret. Denne mekanisme er særligt gennemgående i Norge, i 1980'erne og 1990'erne. Det gør sig også løbende gældende i Sverige og Danmark, men her er den ikke i samme omfang med til at udvide mangfoldigheden af tiltag.

Vi ser også flere eksempler på – særligt i kapitel 9 - at læring gennem feedbackmekanismer og læring gennem systematisering af viden har suppleret hinanden.

Selvom der gennem kapitel 9 blev peget på flere eksempler på, at der har fundet flere transnationale læringsmekanismer sted, så fremgik det også, at det langt fra var den dominerende læringsmekanisme, hvorfor det heller ikke er min vurdering, at den i sig selv bidrager til at forklare, at der er sket en bevægelse mod konvergens gennem årene⁵⁷. Således var denne læringsmekanisme ikke medvirkende til, at Danmark i 1990'erne begyndte at tage en række tiltag i brug, eller at Norge udvidede paletten betydeligt i 2000'erne. 1980'ernes Norge er dog en undtagelse, hvor der er indikationer på, at man lod sig inspirere af en svensk handlingsplan, som gjorde, at Norge i højere grad kom til at ligne Sverige. Gennemgående er Norge det land, der har været mest åbent overfor at lære – fra det ene eller det andet land - og det er også primært i forhold til Norge, at den transnationale mekanisme har bidraget til at udvide paletten af tiltag. I 1990'erne skete der et opbrud i forhold til, hvem man lod sig inspirere fra: Sverige blev ikke længere fremhævet som foregangslandet. Også 2000'erne vidner om, at inspiration fra andre lande

⁵⁷ Dog skal der tages højde for begrænsningerne i det empiriske materiale, som vi vender tilbage til i kapitel 12.

formodentlig har bidraget til en udvidelse i de benyttede tiltag i Norge, men der kan ikke fremhæves et foregangsland: Der læres lidt fra Sverige, lidt fra Danmark og lidt fra en række andre lande.

Samlet set vidner ovenstående om, at bevægelsen mod konvergens langt hen af vejen kan tilskrives betydningen af statslig policy læring, hvilket både understøttes af udviklingen i mulighedsbetingelserne, det statslige læringsrum og de konkrete læringsmekanismer.

11.2 Brugen af den obligatoriske pligtstrategi overfor nyankomne

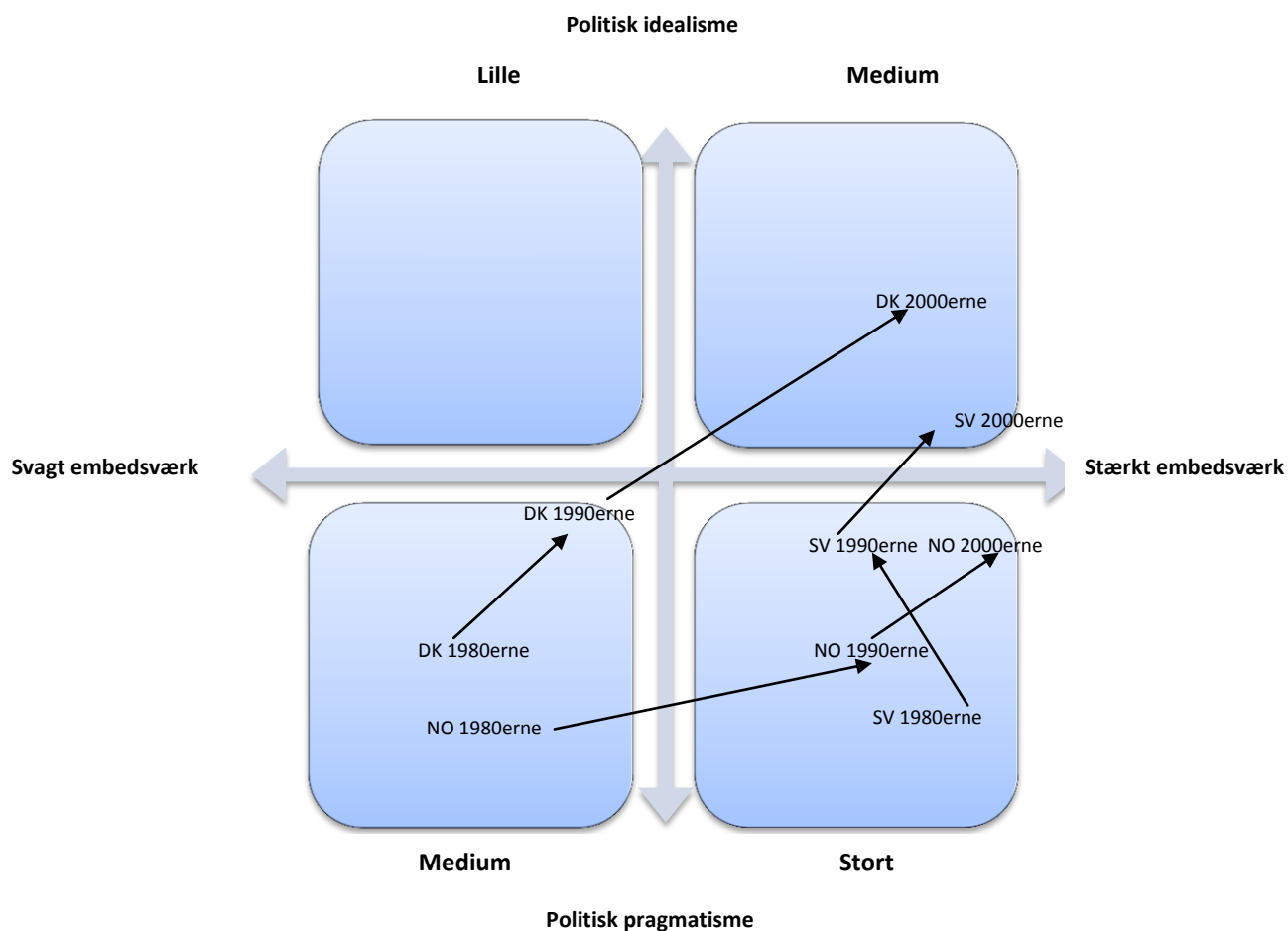
I hvilket omfang kan statslig policy læring bidrage til at forklare, at der fra 1970erne til 2011 er sket en bevægelse mod konvergens i den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen – med fokus på brugen af den obligatoriske pligtstrategi? I modsætning til ovenfor, er der her fokus på en udskiftning/ændring i karakteren af nyankomnes indtægtssikring. Der er således fokus på udviklingen i retning af, at alle tre lande i slutningen af 2000erne gjorde brug af en introduktionsydelse overfor nyankomne, der baserede sig på den obligatoriske pligtstrategi. Opsamlingen i kapitel 4.4 vidnede dog om, at der også mere generelt var sket en bevægelse mod konvergens gennem årene, i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne.

De historiske landeanalyser, i kapitel 10, gav et noget forskelligartet indtryk af, hvorvidt og i hvilket omfang der lå statslig policy læring til grund for udformningen af den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne. Det var i høj grad tilfældet i Norge, i nogen grad tilfældet i Sverige og i mindre grad i Danmark. Det er det samme mønster vi ser, hvis der specifikt fokuseres på drivkræfterne bag brugen af den obligatoriske pligtstrategi.

Selvom udviklingen indenfor landene ikke i samme omfang kan tilskrives betydningen af statslig policy læring, vil jeg nedenfor argumentere for, at det langt hen af vejen er læringsmekanismer der har haft betydning for, at landene har bevæget sig i samme retning – mod konvergens – gennem årene. I modsætning til indsatsen overfor etablerede grupper er det ikke så entydigt nationale læringsmekanismer, der har drevet udviklingen i alle tre lande. Særligt transnationale mekanismer har spillet en vigtig rolle samt læring gennem feedback mekanismer.

Med hensyn til udviklingen i det statslige læringsrum, i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne i de tre lande, er de blevet mere ensartede gennem årene (se figur 11.2). Men der er ikke tale om en entydig bevægelse, da landene fortsat befandt sig et stykke fra hinanden i 2000erne. Men i 1980erne var de endnu længere væk fra hinanden, da læringsrummet i Sverige var betydeligt større end i Norge og Danmark.

Figur 11.2: Det statslige læringsrum: Nyankomne i regi af introduktionsindsatsen



At størrelsesordenen af det statslige læringsrum er mere ensartet i 2000erne end i de tidligere årtier kan primært henføres til en styrkelse af embedsværket, hvilket knytter sig til opjusteringen af det statslige læringsrum, samt den forholdsvis store prioritering af området fra statens side i slutningen af perioden, i alle tre lande. Det der gør, at landene alligevel placerer sig forskelligt i 2000erne, er den forholdsvis store forskel på de politiske omgivelser. Som jeg tidligere var inde på, slog de politiske uenigheder og de indvandrerpolitiske principper i Danmark ikke så hårdt igennem på den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor etablerede indvandrergrupper, som de gjorde overfor nyankomne. Forskellen på placeringen i 2000erne består derfor primært i, at området i Danmark i højere grad var genstand for politisk idealisme/indblanding, end tilfældet er i Norge og Sverige.

I Norge skete der fra 1980erne til 1990erne en betydelig opjustering i det statslige læringsrum, og i 2000erne blev det endnu større. Dermed ser vi – ligesom i indsatsen overfor indvandrerbefolkningen mere generelt – at der gennem årene er sket en udvidelse af det statslige læringsrum. Udviklingen her er dog mere abrupt, end vi så ovenfor i indsatsen overfor etablerede

indvandrergrupper. Og det skete sideløbende med, at læringsrummet i stigende grad blev udnyttet, hvilket også afspejlede sig i de mekanismer, der lå til grund for at introduktionsydelsen og dermed også den obligatoriske pligtstrategi, der blev taget i brug i 2004.

Endelig har vi Sverige, som allerede var langt fremme i 1980'erne, og hvor læringsrummet fra starten af var stort. Gennem 1990'erne og 2000'erne nedjusteres det en smule pga. den større politisk bevågenhed, men der er ikke tale om de store brud, som tilfældet var med den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerbefolkningen mere generelt, da den politiske idealisme på dette område ikke slog så hårdt igennem. Derfor var det også langt hen ad vejen læringsmekanismer, der lå til grund for indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi.

Udviklingen i det statslige læringsrum understøttes derfor også på dette område af tilstedeværelsen af og udviklingen i den statslige policy læring jf. kapitel 10: I 1980'ernes Sverige stod den statslige policy læring betydelig mere centralt end i Danmark og Norge: På hver deres måde sker der nogle nye bevægelser i 1990'erne og 2000'erne i Danmark og Norge. At staten gennemgående kom mere ind over indsatsen gennem 1990'erne kan formodentlig henføres til at erkendelsen af 'policy-failure', i regi af staten, kom til at stå centralt i alle tre lande, mens det i 1980'erne alene var i Sverige: I Norge var det først i 1990'erne, at denne erkendelse for alvor bredte sig (som følge af at tilgængelig viden på området blev mere udbredt), selvom der så småt kom pågørelser heraf tilbage i 1980'erne, og i Danmark var det først i slutningen af 1990'erne, at rationalerne vedrørende den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen kom ind i billedet.

At de tre lande kommer til at ligne hinanden, kan ikke i samme omfang, som indsatsen overfor etablerede indvandrergrupper, henføres til udviklingen i det statslige læringsrum, der omgav den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen. Dels fordi jeg fokuserer på ét aspekt ud af mange, dels fordi den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug på meget forskellige tidspunkter, i de tre lande. På trods heraf så skal vi ikke se bort fra, at der gennem 2000'erne, i alle tre lande, skete en bevægelse mod konvergens i synet på 'problemets' karakter: Individproblemer, herunder manglende økonomiske incitamenter, blev i stigende grad betonet.

Hvorfor lagde Danmark sig fast på pligtstrategien i slutningen af 1990'erne?

At den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug i Danmark i 1998, og at der løbende skete en opstramning i brugen heraf gennem 2000'erne, kan ikke umiddelbart henføres til betydningen af statslig policy læring, men heller ikke til politiske magtkonstellationer. Nærmere skal det ses som en afspejling af udviklingen i aktiveringslinjen mere generelt i Danmark fra starten af 1990'erne og frem. Det gælder mere specifikt loven fra 1997 og dermed såkaldte spillover mekanismer i regi af staten. I hvilket omfang der lå erfaringsdragning til grund for aktiveringspolitikken generelt, har dette studie ikke haft fokus på. Det vidner om, at udviklingen i den aktive arbejdsmarkedspolitik

overfor kontanthjælpsmodtagere generelt, i Danmark, afspejlede sig på dette område. Betydningen af institutionelle spillover mekanismer kan imidlertid ikke forklare bevægelsen mod konvergens, da brugen af den obligatoriske pligtstrategi i Norge og Sverige netop brød med det ordinære nationale kontanthjælpssystem i de to lande jf. kapitel 5.4.

Hvorfor blev den obligatoriske pligtstrategi taget i brug i 2004 i Norge?

Erkendelsen af policy failure i Norge opstår først i midten af 1990'erne, hvor en række undersøgelser viste, at introduktionsindsatsen, herunder den arbejdsmarkedsrettede del, havde slået fejl. Sideløbende hermed (eller måske som følge heraf) fik spørgsmålet i den sidste halvdel af 1990'erne større prioritet fra regeringens side. I forlængelse heraf blev det statslige læringsrum betydeligt udvidet, og den statslige policy læring gjorde for alvor sit indtog på dette område. Som det blev skitseret i kapitel 10, var det en blanding af læringsmekanismer, der gjorde, at Norge, i forhold til brugen af den obligatoriske pligtstrategi, bevægede sig i retning af Danmark. Den mest afgørende er formodentlig den transnationale: Indførelsen af en introduktionsydelse i 1993, i Sverige, gav inspiration i Norge til at tænke i de baner. Da man erkendte at 'problemet' var så stort, at det krævede mere 'radikale' løsninger, valgte man så at skæve til Danmark og den netop indførte introduktionsydelse, der gjorde brug af den obligatoriske pligtstrategi. At der blev taget transnationale læringsmekanismer i brug kan imidlertid ikke ses uafhængigt af den læring, der fandt sted gennem brugen af feedbackmekanismer. Den eksisterende indsats blev taget op til revurdering og konklusionen var, at der skulle tages mere drastiske midler i brug. Først prøvede man at lære af sine egne fejl og egen fortid. Når det står rigtigt slemt til – som man havde en opfattelse af at det gjorde i Norge i slutningen af 1990'erne – så sker der en orientering mod andre lande (jf. Rose, 1991).

Hvorfor blev den obligatoriske pligtstrategi taget i brug i Sverige i 2010?

Tilbage i 1980'erne kom der til at herske en opfattelse af 'policy failure' i Sverige, og der bredte sig forholdsvis hurtigt en erkendelse af, at den arbejdsmarkedsrettede indsats var blevet nedjusteret og overskygget af andre hensyn. Bevidstheden om, at indsatsen for at få indvandrere ind på arbejdsmarkedet var slået fejl, herskede frem til slutningen af 2000'erne, hvilket kulminerede med 2010-reformen, som indbefattede en reformering af introduktionsydelsen, og at den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug.

Umiddelbart skulle man tro, at Sverige havde ladet sig inspirere af Norge og/eller Danmark. Men analysen i kapitel 10 vidnede om, at det ikke var tilfældet. Der skal dog tages forbehold for, at flere af udsagnene baserede sig på enkeltpersoners erindringer om forløbet. Men det benyttede empiriske materiale vidner om, at man fra svensk side var tilbageholdende med at kigge til nabolandene. Dog gjorde man det på enkelte fronter. I stedet udgjorde læring gennem feedback mekanismer en vigtig mekanisme for indførelsen af den obligatoriske pligtstrategi og var generelt denne mekanisme, der drev policy udviklingen i Sverige fra 1985 og frem til reformen i 2010. Således implementeres der, i denne 25 års periode, en række ændringer, der prøver på at lappe

på, hvad man gjorde i forvejen. Der sker en ophobning af viden fra egne policies og erfaringer - man tager små skridt, forsøger sig frem og er påpasselig med ikke at tage drastiske midler i brug. Men de mange forsøg på at 'lappe' viste sig ikke at lykkes, og derfor er det min vurdering, at man til sidst endte med at tage den obligatoriske pligtstrategi i brug - også selvom den brød med den eksisterende praksis i det svenske kontanthjælpssystem, hvor forholdsvis megen autonomi er overladt til de enkelte kommuner. Denne form for læring vidner i høj grad om egendynamikker, i regi af staten, som har fundet sted mere eller mindre uafhængigt af omgivelserne, herunder de dominerende indvandrerpolitiske diskurser, principper etc.

11.3 Fraværet af statslig policy læring og alligevel konvergens?

Det mest tydelige eksempel på, at landene er blevet mere ens gennem årene uden, at det kan henføres til betydningen af statslig policy læring, er brugen af incitamentsstrategien i Danmark - og dermed nedjusteringen af indvandrerbefolkningens sociale rettigheder overfor såvel nyankomne som længerevarende modtagere af kontanthjælp med indvandrerbaggrund (se også Breidahl, 2011a). Som det er fremgået af de historiske landeanalyser, blev denne strategi taget i brug over flere omgange, fra slutningen af 1990'erne og gennem 2000'erne, hvorefter den så blev fjernet igen i efteråret 2011. Sidstnævnte betød, at vi i slutningen af 2000'erne stod med en situation, hvor ingen af de tre lande gjorde brug af incitamentsstrategien og dermed på dette område nedjusterede indvandrerbefolkningens sociale rettigheder. At de var forholdsvis ens på dette område, i 2011, kan langt fra henføres til betydningen af statslig policy læring. Men hvad er det så, der har været på spil? Meget tyder på, at det langt hen af vejen har handlet om politiske magtfaktorer - både indførelsen og fjernelsen af incitamentsstrategien. Det forhold, at Socialdemokratiet valgte at introducere en introduktionsydelse, som var markant lavere end det ordinære kontanthjælpsniveau i 1999, vil jeg dog ikke alene henføre til strategiske vælgerhensyn, men også til at man faktisk troede på, at ydelsen kunne bidrage til at integrere flere på arbejdsmarkedet. Brugen af incitamentsstrategien i 2000'erne - efter regeringsskiftet i 2001 - vidner i højere grad om politiske magtfaktorer.

Herudover er det også værd at bemærke, at der også historisk har været forskel på de tre lande på dette område. Allerede i slutningen af 1970'erne blev der således i Danmark stillet spørgsmålstegn ved indvandreres sociale rettigheder, herunder udenlandske arbejdstageres ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i tilfælde af manglende danskkundskaber (Jørgensen, 2006a). Også gennem 1990'erne var denne problematik oppe og vende (Socialministeriet, 1994; Økonomiministeriet, 1997). Til sammenligning har dette spørgsmål ikke stået så centralt i Sverige og Norge gennem årene. I begge lande blev introduktionsydelsens niveau og størrelsesorden taget op til overvejelse i forbindelse med det forberedende udredningsarbejde forud for 2004-reformen i Norge og 2010-reformen i Sverige. Afsættet var, at der ikke skulle finde forskelsbehandling sted mellem indvandrere og resten af befolkningen. Endvidere lagde man i højere grad vægt på 'guleroden' - får man mere, hvis man deltager - mens man i Danmark lagde mere vægt på sanktionsmodellen. Måske kan disse landeforskelle henføres til, at der siden slutningen af

1970erne har hersket nogle stærke og rodfæstede principper om ligestilling i Sverige og Norge – ikke blot formel, men også reel ligestilling jf. kapitel 5.5, hvilket har været styrende for diskussionen om indvandreres sociale rettigheder. I Danmark har der ikke eksisteret så stærke ideologiske bindinger, men til gengæld har der været et politisk klima, fra midten af 1990erne og frem til efteråret 2011, som har gjort det muligt at ændre ved principperne om lige sociale rettigheder.

Kapitel 12: Konklusion og perspektivering

I denne Ph.d.-afhandling har jeg fokuseret på ét ud af en række velfærdsstatslige udviklingstræk, der kan henføres til, at Sverige, Norge og Danmark gennem årene er blevet mere etnisk heterogene som følge af, at 'indvandrerfænomenet' for alvor begyndte at gøre sit indtog i 1960erne. En udvikling, der har været ved frem til i dag, og som uden tvivl vil være ved mange år fremover.

Den 'arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken' – afhandlingens empiriske genstandsfelt – repræsenterer blot ét ud af en række områder, der har fået aktualitet som følge af ovenstående udviklingstræk. Ikke desto mindre har jeg argumenteret for, at netop dette område er helt afgørende, da indvandrerbefolkningens deltagelse på arbejdsmarkedet, siden 1970erne, har ligget på et betydeligt lavere niveau end befolkningens generelt. Hvorvidt deltagelse på arbejdsmarkedet også er den vigtigste sfære for en 'vellykket integration' skal være usagt her, men faktum er, at det at deltage på arbejdsmarkedet i stigende grad er blevet et afgørende kriterium for, hvorvidt personer med indvandrerbaggrund anses som værende 'fuldbyrdede og aktive' medlemmer af de skandinaviske velfærdssamfund.

Indvandringsfænomenets indvirkning på de skandinaviske lande har gennem de senere år været genstand for stor forskningsmæssig interesse, hvor særligt de indvandrerpolitiske principper og diskurser samt den politiske debat og det politiske magtspil, der har omgivet flygtninge-indvandrerspørgsmålet, har været omgærdet med megen opmærksomhed. Forskningen på disse områder har givet et indtryk af betydelige landeforskelle – forskelle der er taget til gennem årene. Hvad den eksisterende litteratur ikke har interesseret sig for, er statens rolle og ageren på policy niveauet (hvad den har gjort). Det er bemærkelsesværdigt, når statens størrelse og store betydning og tradition for løsningen af kollektive problemer, i Sverige, Norge og Danmark, tages i betragtning.

At der var betydelig forskel på de tre lande – særligt Sverige og Danmark – var også mit eget afsæt, da jeg påbegyndte arbejdet med Ph.d. afhandlingen i april 2009, og det var da også forskellene på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, jeg havde som ambition at forklare. Da jeg gik i dybden med udviklingstrækkene over tid og på tværs af landene, viste det sig dog, at forskellene langt fra var så store og landene så forskellige, som de ofte er blevet fremstillet og italesat. Herudover indtraf der nogle begivenheder på det statslige policy niveau i 2010 og 2011, som satte to streger under en tendens, der allerede så småt var indtruffet i 1990erne – en bevægelse mod konvergens. Med andre ord var det tydeligt, at landene var blevet mere ens gennem årene.

Dette resultat vendte op og ned på det forskningsdesign og teoriapparat, som afhandlingen i udgangspunktet var bygget om omkring, da det nu ikke var forskelle, der skulle forklares, men derimod bevægelser mod konvergens over tid. Særligt satte udviklingstrækkene spørgsmålstejn

ved betydningen af politiske magtkonstellationer og diskurser, da de tre lande på disse områder nærmere har bevæget sig i forskellige retninger gennem årene. I stedet meldte et andet – og måske mere interessant – teoretisk spørgsmål sig på banen: Hvad har haft betydning for, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken fra 1970 til 2011, i de tre lande, har bevæget sig i retning af konvergens?

Spørgsmålet om 'drivkræfter' har i en årrække stået helt centralt indenfor den komparative velfærdsforskning (se bl.a. Korpi & Palme, 2003; Pierson, 2000; Blyth, 2002; Hall, 1993), mens det ikke er et spørgsmål, der har været omgærdet med den store interesse indenfor flygtninge-indvandrerforskningen, og i så fald har diskussionen heraf været meget implicit og/eller kortfattet (Brochmann & Hagelund, 2010c). Med afsæt i en række antagelser om indsatsområdets karakter og den meget begrænsede interesse for staten i den eksisterende indvandrerpolitiske forskning, tog afhandlingens analyse af de bagvedliggende drivkræfter - udviklingen i politikens indhold og bevægelsen mod konvergens - afsæt i et statsligt perspektiv på policy læring og de efterhånden klassiske ræsonnementer fra den statscentrerede '*Bringing the State Back In*' litteratur, som gjorde sit indtog tilbage i 1980'erne, og som repræsenterede et opgør med de dominerende samfundsorienterede forklaringstyper, herunder funktionalismen og behaviorismen. Dette perspektiv blev koblet sammen med Hugh Heclo's (1974) klassiske policy lærings ræsonnementer. Tilsammen udgjorde de afhandlingens teoretiske afsæt, som hviler på et rationale om, at udviklingen i politikens indhold ikke blot er en afspejling af det omgivende samfund, herunder de socioøkonomiske omgivelser, indvandringens karakter, mediernes dagsorden, vælgernes præferencer, fasttømrede interessekonstellationer etc. Statslig policy læring kan – hvis betingelserne er til stede – udgøre en vigtig drivkraft.

Ovenstående mandede ud i to problemstillinger og tilhørende undersøgelsesspørgsmål, der har været omdrejningspunktet for afhandlingens Del I og Del II. Da de centrale konklusioner løbende er blevet draget (særligt i kapitel 4.4 og kapitel 11) vil jeg i dette afsluttende kapitel ikke benytte så meget spalteplads på en stringent besvarelse af de to undersøgelsesspørgsmål. I stedet vil jeg forsøge at forholde mig kritisk og perspektiverende til afhandlingens fremførte argumenter og de dragne konklusioner samt tydeliggøre afhandlingens teoretiske, empiriske og metodiske bidrag.

12.1 Del I: Udviklingen på det statslige policy niveau

Undersøgelsesspørgsmål 1: *Hvilke målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser på statsligt niveau, med henblik på at få indvandrere i arbejde, er blevet introduceret i perioden 1970-2011, og i hvilken retning er udviklingen gået?*

På baggrund af de historiske analyser af udviklingstrækkene på det statslige policy niveau fra 1970 til 2011 i kapitel 4, fremgik det, at de forholdsvis store forskelle på landene tilbage i 1970'erne og 1980'erne er blevet udvisket gennem 1990'erne og 2000'erne, hvilket samlet set vidnede om en bevægelse mod konvergens. Det blev vist på to områder: Den arbejdsmarkedsrettede indsats

overfor indvandrere mere generelt samt i forhold til den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne: Førstnævnte kom til udtryk ved en gennemgående udvidelse i *mangfoldigheden* af de benyttede tiltag, mens den for sidstnævntes vedkommende kom til udtryk ved, at nyankomnes indtægtssikring i 2011 i de tre lande blev håndteret på en meget ensartet måde – gennem brugen af den obligatoriske pligtstrategi – mens de tre lande på dette område i udgangspunktet havde meget forskellige tilgange.

Man kan i den forbindelse rejse spørgsmålet, om jeg havde draget de samme konklusioner, hvis sluttidspunktet var 2010, dvs. før at brugen af incitamentsstrategien i Danmark på en række fronter (starthjælpen, 300 timers reglen og kontanthjælpsloftet) blev fjernet. Hertil er svaret ja, da pointen netop er, at landene allerede nærmede sig hinanden i 1990'erne og samlet set er blevet mere ens gennem årene – også taget disse undtagelser i Danmark i betragtning. Men ingen tvivl om, at fjernelsen af incitamentsstrategien var med til at manifestere tendensen yderligere.

Denne analysedel vidnede om, hvor frugtbart det kan være, at gå systematisk i dybden med de indvandrerpolitiske udviklingstræk over en længere periode. At så faktisk også at gennemføre en systematisk analyse af de historiske udviklingstræk viste sig at være en større udfordring end som så. Særligt det at indkredse udviklingstrækkene på et område som dette, der har befundet sig i spændingsfeltet mellem direkte og indirekte indvandrerpolitik, viste sig at være en udfordring.

Fælles for principperne i de tre lande har været en gennemgående påpegning af, at det at gøre brug af målrettede politikker overfor indvandrerbefolkningen skulle være en midlertidig foranstaltning, der skulle forsvinde i takt med, at indvandrere begyndte at deltage på arbejdsmarkedet på linje med den resterende befolkning – en betoning af universalisme princippet på det indvandrerpolitiske område. Hvordan dette princip så konkret er blevet udmøntet har varieret over tid og på tværs af landene og vidner om, hvordan principper på målformuleringsniveauet kan gradbøjes på mange forskellige måder. Dermed ikke sagt at principperne ingen betydning har haft, men interessant er det, at selvom ambitionen gennemgående har været, at de målrettede tiltag skulle forsvinde, når man som samfund havde lært at håndtere denne problemstilling, så er brugen af målrettede tiltag langt fra aftaget.

At Danmark var så forholdsvis tilbageholdende i 1970'erne og 1980'erne, vil jeg således henføre til, at staten i disse år ikke anså det som værende et statsligt anliggende at bedrive indvandrerpolitik. Det handlede ikke om, at man var modstander af nogle bestemte principper, men mere om statens stillingtagen og prioriteringer. Det, der i 2000'erne karakteriserede alle tre lande, var en stor statslig kapacitet og vilje til at håndtere indvandrerpolitiske spørgsmål. En udvikling der er slået stærkere igennem på det statslige policy niveau – i det statslige redskabsvalg – end principperne om universalisme. Dermed står vi overfor to unikke nordiske karakteristika – en stærk stat til at løse kollektive problemer og et princip om universalisme. På dette område er der

ingen tvivl om, hvad der har haft den største gennemslagskraft – også selvom at det har været nødvendigt at gå på kompromis med tunge principper.

Hvordan har indvandringen påvirket de skandinaviske velfærdsstater? Er den folkelige opbakning til velfærdsstaten og dermed dens generøsitet blevet undermineret, har vi set tendenser til velfærdschauvinisme, er principperne om socioøkonomisk lighed blevet udfordret af principper om anerkendelse af forskelligheder etc. Store og komplekse spørgsmål, som jeg indledningsvist bragte på banen i kapitel 1. Ambitionen med denne afhandling har ikke været at besvare disse spørgsmål, men at belyse den overordnede problemstilling – indvandringens påvirkning på de skandinaviske velfærdsstater – ud fra en mere 'policy nær' vinkel. Alligevel blev nogle af ovenstående spørgsmål indirekte belyst. Bl.a. vidnede afdækningen af udviklingen på det statslige policy niveau om, at der i Danmark, i 2000'erne, var tendenser til velfærdschauvinisme, som følge af den lavere starthjælp, 300/450 timers reglen etc. På en række velfærdsstatslige områder var personer med indvandrerbaggrund imidlertid ikke dårligere stillet end befolkningen generelt (for en nærmere diskussion heraf se Breidahl, 2011a). Fjernelsen af disse lavere ydelser – de såkaldte fattigdomsydelser - i efteråret 2011 har gjort op med denne tendens for en tid. Men om Danmark vil vende tilbage til en situation, hvor indvandrerbefolkningens sociale rettigheder nedjusteres, er et åbent spørgsmål. Når og hvis det politiske flertal i Danmark skifter igen, og de borgerlige partier genvinder regeringsmagten, kan genindførelsen heraf bestemt ikke afvises. Derimod er der i Sverige og Norge mere konsensus på dette område henover midten, hvorfor vi næppe vil se sådanne tendenser i Sverige og Norge i den nærmeste fremtid. Samlet set vidner afhandlingen ikke om nogen entydige tendenser til en underminering af velfærdsstaten eller til velfærdschauvinisme.

Derimod er der flere eksempler på, at den generelle arbejdsmarkedspolitiske værktøjskasse har fået tilføjet nye elementer som følge af, at man har lært fra den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Bl.a. pegede interviewene med embedsmændene i det danske Integrationsministerium på, hvordan nogle af elementerne fra firepartsaftalen på integrationsområdet i 2002 havde en afsmittende effekt på den generelle beskæftigelsespolitik og nogle af elementerne i *Flere i Arbejde* reformen fra 2002. Også det såkaldte 'Kvalificeringsprogram' og den relaterede kvalificeringsydelse rettet mod længerevarende modtagere af kontanthjælpsmodtagere (som blev indført som følge af NAV reformen i 2005) var, ifølge flere af interviewpersonerne, bygget op efter samme model som Introduktionsprogrammet og Introduktionsydelsen. Den nye opfindelse i en norsk kontekst overfor personer med indvandrerbaggrund – en standardiseret ydelse og tilhørende fuldtidsprogram baseret på princippet om obligatorisk pligt og dermed et opgør med den udbredte kommunale autonomi – er således også blevet taget i brug overfor længerevarende modtagere af kontanthjælp mere generelt.

12.2 Del II: Betydningen af statslig policy læring?

Undersøgelsesspørgsmål 2: *I hvilket omfang kan statslig policy læring bidrage til at forklare, at målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere i Danmark, Norge og Sverige i perioden fra 1970 til 2011, har bevæget sig i retning af konvergens?*

Dette spørgsmål blev, som nævnt, belyst med udgangspunkt i en teoretisk analyseramme, der byggede på indsigter fra Heclo (1974) og et statscentreret perspektiv på staten (Evans et al, 1985; Skocpol, 1985a). I og med at der har været fokus på statslig policy læring – og ikke policy læring mere generelt – bestod øvelsen ikke alene i at identificere de konkrete læringsmekanismer, men også læringens mulighedsbetingelser og samspillet mellem disse to niveauer (aktører og strukturer). Belysningen heraf fordrede, at der blev anlagt et historisk såvel som et komparativt perspektiv, hvormed bredere tendenser og ikke enkeltstående hændelser har stået centralt.

Analysen af udviklingen i policy lærings mulighedsbetingelser (kapitel 8) illustrerede, hvordan der fra 1960'erne og frem til 2011 – på forskellige tidspunkter og tempo – har fundet en betydelig opjustering af den statslige læringskapacitet sted, herunder i form af en administrativ, økonomisk og videnskæssig prioritering af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Analysedelen vidnede om, hvordan de tre lande på dette område er blevet mere ensartede gennem årene og man kan måske gå så langt til at sige, at betingelserne for at bedrive statslig policy læring i slutningen af 2000'erne i de tre lande aldrig har været bedre. jf. et udbygget statistisk materiale, evalueringssystemer, en udbygget videnskapacitet etc.

Analysen af den arbejdsmarkedsrettede indsats overfor indvandrerbefolkningen mere generelt i kapitel 9 vidnede om, at statslig policy læring gennemgående har haft stor betydning for udviklingen i politikens indhold indenfor landene – dog var der også undtagelser. På den baggrund tillader sig mig at konkludere, at statslig policy læring har udgjort én af de mest centrale drivkræfter. Også i forhold til at forklare, hvorfor der over årene skete en bevægelse mod konvergens i typen og mangfoldigheden af de benyttede tiltag overfor indvandrerbefolkningen, vil jeg argumentere for, at betydningen af statslig policy læring har stået helt centralt. Særligt læring gennem en systematisering af viden og – dog i mindre grad – læring gennem feedbackmekanismer - har været medvirkende til, at de tre lande gennem årene i højere grad kom til at ligne hinanden. Begge mekanismer har i høj grad været betinget af mulighedsbetingelserne – de politiske rammevilkår og den økonomiske, administrative og videnskæssige kapacitet og prioritering fra statens side.

At den arbejdsmarkedsrettede del af introduktionsindsatsen overfor nyankomne (kapitel 10) udviklede sig, som den gjorde indenfor landene, kan ikke i samme omfang tilskrives betydningen af statslig policy læring: At Danmark tog den obligatoriske pligtstrategi i brug i slutningen af 1990'erne, og at den blev strammet løbende gennem 2000'erne, vil jeg således ikke henføre til

betydningen af statslig policy læring, men i højere grad institutionelle spillover mekanismer fra de overordnede udviklingstræk i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Hertil kommer brugen af incitamentsstrategien overfor nyankomne, som heller ikke var drevet frem af læringsmekanismer. Udviklingstrækkene i Norge vidnede derimod i høj grad om betydningen af statslig policy læring: At den obligatoriske pligtstrategi blev taget i brug i Norge i 2004 – og dermed bevægede sig i retning af Danmark – kan i høj grad henføres til betydningen af transnationale læringsmekanismer. Også det, at den obligatoriske pligtstrategi i Sverige blev taget i brug i 2010, kan henføres til betydningen af statslig policy læring – primært læring i form af feedbackmekanismer.

Det er derfor min samlede vurdering, at bevægelsen mod konvergens i høj grad kan henføres til betydningen af statslig policy læring og tilmed, at statslig policy læring kan fremhæves som én af de mest centrale drivkræfter. Derimod ikke sagt, at andre forklaringer ikke har deres berettigelse, hvilket vi vender tilbage til nedenfor.

Særligt for Danmarks vedkommende er det umiddelbart bemærkelsesværdigt, at statslig policy læring har gjort sig gældende på det indvandrerpolitiske område i 1990erne og 2000erne, taget konklusionerne i den eksisterende litteratur i betragtning, da hovedindtrykket herfra har været, at flygtninge-indvandrerspørgsmålet i disse år var omgærdet med et betændt politisk klima jf. kapitel 2. Også det, at udviklingen på det statslige policy niveau i Sverige ikke gennemgående har været styret af de indvandrerpolitiske principper på målformuleringsniveauet, kan umiddelbart undre. At statslig policy læring har gjort sig gældende i Norge er derimod næppe så overraskende (Djuve, 2011; Brochmann & Hagelund, 2010b).

Det teoretiske bidrag?

Rationalet bag den teoretiske analyseramme har været, at statslig policy læring både kan henføres til betydningen af aktører og strukturer. Men selvom aktørerne i staten antages at være betinget af mulighedsbetingelserne og statsapparatets udformning, er det ikke ensbetydende med, at der nødvendigvis bedrives læring, fordi betingelserne er favorable, og hvilken type af læring der bedrives er heller ikke givet på forhånd. De historiske analyser i kapitel 8,9 og 10 understøttede frugtbarheden af at tolke læringsmekanismerne i lyset af deres statslige og politiske rammevilkår. Således var der gennemgående en sammenhæng mellem graden af den statslige læringskapacitet, herunder om området blev prioriteret administrativt og økonomisk fra statens side samt de politiske rammevilkår, herunder graden af pragmatisme og konsensus, og hvorvidt der reelt er blevet bedrevet policy læring og læringsmekanismernes udfoldelsesmuligheder. Politisk pragmatisme i samspil med et stort statsligt embedsværk viste sig at være en god cocktail, hvilket særligt gjorde sig gældende i 1990ernes og 2000ernes Norge. Hecla negligerede ikke betydningen heraf – tværtimod - og, som jeg var inde på i kapitel 6, refererer han – dog mere implicit – både til betydningen af statslig læringskapacitet og de politiske rammevilkår. Det forbliver dog uklart, hvori dette samspil præcist består. Netop ved at fokusere på samspillet mellem policy læring og dens

mulighedsbetingelser har jeg, på den teoretiske front, forsøgt at videreudvikle Heclo's teoretiske betragtninger og inddrage indsigter fra den statscentrede litteratur og deres betoning af statskapacitet.

Det var med afsæt i Heclo's (1974) påpegninger af, at læringen ofte tager afsæt i, hvad man gjorde tidligere, der lå til grund for udformningen af de tre konkrete læringsmekanismer i den teoretiske analyseramme. Dog tillod jeg mig at omfortolke/videreudvikle disse betragtninger. Særligt læring gennem systematisering af viden var ikke noget, han tillagde betydning. Det skal ikke afvises, at andre læringsmekanismer – som potentielt også kunne have gjort sig gældende – er blevet overset. F.eks. læring i regi af staten uden at der er blevet gjort brug af tidligere erfaringer eller forsøgsordninger. Det kan f.eks. have været tilfældet på nye indsatsområder, som godkendelsesordninger af medbragte kvalifikationer og tiltag til bekæmpelse af diskriminering på arbejdsmarkedet – nye problemstillinger der opstod i 1970'erne/1980'erne uden fortilfælde.

Det statscentrerede perspektiv på staten er bl.a. blevet kritiseret for sit syn på enhedsstaten – at politikere og embedsmænd har samme mål (Thomsen, 2010:133-134), for at være ensidigt og for at negligere de forklaringer, som forbinder staten og samfundet, herunder korporatisme, netværksforklaringer etc. (Jessop, 2001). Hertil skal det nævnes, at der kan anlægges et mere eller mindre firkantet statscentreret perspektiv: Staten kan både tolkes som en enhed, der er fuldstændig afskåret fra samfundsniveauet, og hvor embedsmændene tenderer til at agere anarkistisk (Nordlinger, 1981) og som et perspektiv, der pointerer, at staten ikke alene er en afspejling af samfundsniveauet. Sidstnævnte er afsættet her og indbygget i den teoretiske analyseramme var da også, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken nogle gange var mere afskåret fra samfundsniveauet end andre. Selve læringen skete da heller ikke uafhængigt fra samfundsniveauet: En af de mest centrale mekanismer – læring gennem systematisering af viden – havde således i høj grad et samspil til samfundsniveauet.

Også det at anskue statskapacitet som noget dynamisk, og som noget der kan ned – og opjusteres over tid, viste sig hensigtsmæssigt: Det handler således ikke blot om, at Sverige, Norge og Danmark kan karakteriseres som store udbyggede stater med stor kapacitet. I stedet skal der fokuseres på, hvordan staten prioriterer forskellige områder og udbygningen/nedjustering heraf over tid. Nogle områder er selvfølgelig mere stabile end andre. Nu ser vi f.eks. at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration er blevet lukket ned i Danmark, i 2011, som følge af regeringsskiftet. Hvad betyder det? En nedprioritering af den statslige læringskapacitet?

Har Heclo og *'Bringing the state back in'* litteraturen stadig sin berettigelse? Uden tvivl og måske i højere grad end tidligere, da mange nye komplekse problemstillinger melder sig på banen, som forudsætter en stat, der kan tænke, administrere og ikke mindst lære af sine fejl.

De transnationale tendenser og læringsmekanismer

I gennem de empiriske analyser blev der løbende taget højde for betydningen af transnationale læringsmekanismer for udviklingen i politikens indhold indenfor landene og for bevægelsen mod konvergens. Heraf fremgik det, at graden og betydningen af transnational læring har varieret betydeligt, på tværs af landene og over tid, og endelig, at denne mekanisme ikke i sig selv kan forklare, at vi har set en bevægelse i retning af konvergens. Samlet set vil jeg hverken betegne denne mekanisme som ubetydelig, enkeltstående eller altafgørende for, at vi så en bevægelse mod konvergens. Det at skæve til nabolandene har dog uden tvivl været kutymen på dette område – hvilket så ikke er ensbetydende med, at der har fundet læring sted. Hertil kommer, at der siden 1980'erne har fundet et samarbejde sted i regi af Nordisk Råd/Ministerråd.

Et af de mest tydelige eksempler på betydningen af transnational læring kom til udtryk ved, at Norge i 2004 tog den obligatoriske pligtstrategi i brug overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen, hvilket, jeg vil argumentere for, i høj grad skete som følge af læring fra Danmark.

De empiriske analyser vidnede om nogle tydelige rangordningsmekanismer landene imellem, hvilket også er blevet påpeget i andre dele af litteraturen: På det indvandrerpolitiske område agerede Sverige som flagskib i efterkrigstiden og frem til 1980'erne (Brochmann & Hagelund, 2010c), og på det socialpolitiske område har særligt Danmark og Sverige på skift ageret som 'flagskibe' og referencepunkter for nabolandene: I 1920'erne og 1930'erne blev Danmark anset som værende et foregangsland på det socialpolitiske område, hvilket var en position, som Sverige overtog i efterkrigstiden (Petersen, 2006).

At Sverige blev betragtet som foregangslandet, tilbage i 1960'erne til 1980'erne, så vi flere eksempler på i kapitel 9: Både i Danmark og Norge forholdt man sig til, hvad der skete på det indvandrerpolitiske område i Sverige. Særligt opbygningen af den statslige læringskapacitet i Sverige, herunder oprettelsen af Statens Indvanderværk, gik ikke ubemærket hen. Men hvor man i Danmark tog direkte taget afstand fra at gøre som i Sverige, så blev den svenske fremgangsmåde i Norge fremhævet som et eksempel til efterfølgelse – en tendens vi også ser i 1980'erne.

I 1990'erne og 2000'erne blev der vendt op og ned på denne interne rangorden landene imellem: En af de danske interviewpersoner udtaler i den forbindelse:

'Og så kommer der jo også en periode, hvor det ikke går særligt godt i Sverige. I 1990'erne går det ikke strygende. Og der tror jeg, det begynder at skifte, hvor det i højere grad bliver Danmark, der i en eller anden forstand tager førertrøjen på' (Interview 11, Birger Mortensen).

Om det var sådan, det præcist forholdt sig, kan diskuteres, men tydeligt er det, at Sverige i 1990'erne og 2000'erne ikke længere blev betragtet som foregangslandet fra norsk side, hvilket forløbet op til introduktionsreformen i 2004 bl.a. vidnede om. Sverige blev ikke smidt på porten,

men Danmark – og en række andre lande - kom også ind i varmen. Også det statslige udredningsarbejde i Norge fra slutningen af 2000'erne vidner om, at Danmark på nogle områder blev anset som værende foregangslandet på det velfærds – og arbejdsmarkedspolitiske område.

Gennemgående er det Norge, der har været mest åben overfor at lære, og som har vægtet det nordiske samarbejde højest, hvilket både det dokumentariske materiale og interviewmaterialet vidnede om. Danmark og Sverige har derimod på hver deres måde været mere tilbageholdende overfor at lære fra nabolandene. Bl.a. blev det illustreret i kapitel 9, hvordan der i det danske embedsmandsapparat hersker en opfattelse af, at Danmark er længst fremme, og at der på det arbejdsmarkedspolitiske område ikke er meget at lære fra de nordiske nabolande. Også for Sveriges vedkommende vidner det empiriske materiale om, at inddragelsen af input fra andre lande i tilrettelæggelsen af den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken – og det indvandrerpolitiske generelt – har været stort set ikke eksisterende.

Men hvorfor er det Norge, som gennemgående har været mest åben overfor at lære? Her skal den gennemgående politiske pragmatisme i hele perioden formodentlig tages i betragtning. De indvandrerpolitiske principper har dog ikke været uden betydning, da det forhold, at Norge og Sverige i 1970'erne og 1980'erne generelt havde et fælles syn på de indvandrerpolitiske principper formodentlig, har haft betydning for, at Norge lod sig inspirere af Sverige i disse år. Det forklarer måske også, hvorfor Sverige og Danmark har været så tilbageholdende med at skæve til hinanden.

Det rejser spørgsmålet om, hvad det mere grundlæggende er for nogle rationaler, der er styrende for de transnationale læringsmekanismer? Handler det om, hvem der har gjort det bedst og har udviklet de mest effektive politikker, eller handler det nærmere om 'myter' og 'rygtedannelse' og om at have et image som foregangsland udadtil? Hvilke handlerationaler der mere generelt ligger til grund for statslig policy læring, vender jeg tilbage til i perspektiveringen. Her skal det blot nævnes, at valget om at lære fra et land frem for et andet, langt hen ad vejen vidnede om, at også mere irrationelle rationaler var indblandet: Således vidnede interviewmaterialet om, at Danmark fra 2001 og frem havde et dårligt ry, og at der herskede en masse myter om den danske integrationspolitik, hvilket som udgangspunkt gjorde, at nabolandene var tilbageholdende overfor at lære fra Danmark. I forlængelse heraf blev der i flere af interviewene peget på, hvordan gæster fra udlandet, herunder fra Norge og Sverige, gennemgående blev meget overraskede over al den såkaldte 'konstruktive politikudvikling', der også fandt sted i 2000'ernes Danmark. Men som vi også så, formåede embedsmændene at se udover dette, og igennem årene har embedsmændene mødtes til årlige møder, i regi af Nordisk Råd/Ministerråd. Endelig så har det formodentlig ikke været uden betydning for læringen i 1970'erne, at der ikke var ret mange nabolande at lære fra. I disse år var Sverige således det eneste naboland, hvor der blev gjort brug af egentlige indvandrerpolitiske indsatser, hvilket automatisk placerede det i en position som 'foregangsland'.

12.2.1 Konklusionernes gyldighed og mulighederne for generalisering?

En række metodiske og empiriske problemstillinger blev påpeget i kapitel 3 og 7, hvilket bl.a. knyttede sig til empiriens udsagnskraft i forhold til indkredsningen af drivkræfterne bag politikens indhold. Spørgsmålet, der melder sig på banen her efterfølgende, er bl.a., om der i analysen af drivkræfterne bag politikens indhold i kapitel 9 blev taget højde for den store mangfoldighed af tiltag, jeg havde som ambition at afdække? Det er min vurdering, at drivkræfterne bag lanceringen af de fleste tiltag blev identificeret, men der var også nogle undtagelser, hvilket bl.a. knyttede sig til udformningen af og udviklingen i anti-diskriminationslovgivningen.

Ambitionen med de empiriske analyser var, som nævnt, både at komme i dybden med de konkrete læringsmekanismer og i bredden historisk og komparativt, hvilket både fordrede en afdækning af rammevilkårene og af de konkrete læringsmekanismer. Selvom det langt hen af vejen lykkedes at komme i bredden såvel som i dybden, er der også undtagelser herfra, og nogle empiriske indicier har været stærkere end andre. Her kommer skævhederne i det empiriske materiale - som særligt gjorde sig gældende i kapitel 9 og i mindre grad i kapitel 8 og 10 - ind i billedet, da der blev inddraget mere interviewmateriale i analysen af Danmark, i kapitel 10, end tilfældet var for Norge og Sverige. Og i og med at de empiriske analyser vidnede om, at interviewmaterialet har været helt afgørende for at komme i dybden og indkredse læringsmekanismerne - særligt de transnationale - bør der tages en række forbehold. Jeg kunne nu bruge energi på at opliste alle de interviews, jeg burde have gennemført. Det vil jeg ikke, men blot konstatere, at flere interviews - også tilbage i tid - kunne have bidraget med vigtige indsigter. Men det havde næppe røkket ved de overordnede konklusioner.

Kan man udvælge ét ud af flere indvandrerpolitiske sektorområder og forstå det uafhængigt af helheden? Og i forlængelse heraf - kan jeg så tillade mig at bidrage til den overordnede diskussion om det indvandrerpolitiske område, som er den, meget af den eksisterende litteratur har interesseret sig for?

På den ene side kunne der argumenteres for, at vi har at gøre med et forholdsvis ukontroversielt indvandrerpolitisk område, hvorfor den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken kunne anses som en 'best case' på betydningen af statslig policy læring. Det er formodentlig tilfældet et stykke af vejen. Men samtidig kan der også argumenteres for, at dette område har været et af de mest opprioriterede fra politisk side gennem årene. Særligt i 2000'erne var området i alle tre lande omgivet med megen politisk bevågenhed, uden at det afspejlede sig i et fravær af statslig policy læring. Der er dog ingen tvivl om, at jeg havde draget nogle andre konklusioner, hvis jeg havde fokuseret på betydningen af statslig policy læring for fastlæggelsen af udlændingepolitikken, da det formodentlig er en 'worse case' på betydningen af statslig policy læring og et område, hvor staten ikke har den samme indflydelse, bl.a. som følge af EU's regulativer om den frie arbejdskraft bevægelighed etc. Også områder som bosætningspolitik og modersmålsundervisning havde formodentlig vist andre resultater.

Der kan også rejses et modspørgsmål: Kommer vi nogensinde videre empirisk, hvis vi ikke fokuserer på nogle udvalgte områder og går i dybden med dem frem for at drage generaliseringer, som ikke kan understøttes empirisk? Som der blev argumenteret for i kapitel 2, bestod problemet netop i, at store dele af den eksisterende litteratur har draget slutninger om området som helhed, uden at der altid har været empirisk belæg herfor.

12.2.2 Alternative forklaringer?

Selvom hovedkonklusionen er, at statslig policy læring i et stort omfang kan forklare bevægelsen mod konvergens, og at jeg anser denne forklaring som værende en af de mest centrale, er det ikke ensbetydende med at andre, herunder de fravalgte, ikke har deres berettigelse. Formålet med denne afhandling har da heller ikke været at teste konkurrerende perspektivers forklaringskraft op imod hinanden, men at tolke udviklingen med afsæt i ét sæt teoretiske briller. Det forhold, at der blev gået i dybden med betydningen af statslig policy læring, betød, at der blev fokuseret på en række aspekter desangående, mens andre forklaringstyper blev behandlet mere overfladisk, og en række detaljer – særligt knyttet til de politiske og institutionelle omgivelser – ikke blev medtaget.

Ser jeg tilbage på mit teoretiske til – og fravalg i bagklogskabens lys, så er det på den ene side tydeligt, at en række andre kontekstmæssige faktorer også har haft betydning for, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken udviklede sig som den gjorde – hvilket dog også var forventningen. Men de empiriske resultater vidnede også om, at en række aspekter og mekanismer var blevet overset, hvis jeg alene havde baseret de empiriske analyser på f.eks. en institutionel eller en strukturfunktionalistisk forklaringslogik.

Den institutionelle forklaringslogik

At udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken ikke kan forstås afkoblet fra velfærdsstatens udviklingstræk mere generelt, herunder udviklingen i arbejdsmarkedspolitikens rammevilkår, vidnede bl.a. 1990ernes og 2000ernes Danmark om, da der på flere fronter var et tydeligt sammenfald mellem udviklingen i den aktive arbejdsmarkedspolitik og i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken (Jønsson & Petersen, 2010: 180-181; Jørgensen, 2008). Også det forhold, at 'aktiv deltagelse' i de tre landes indvandrerpolitiske principper kom til at stå mere centralt gennem årene, har haft betydning for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken. Og særligt i de første årtier – 1970erne og 1980erne – var der i Sverige og Danmark nogle tydelige sammenfald udviklingen i den aktive arbejdsmarkedspolitik og den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken.

At de arbejdsmarkeds – og indvandrerpolitiske rammevilkår er vigtige at tage i betragtning står da heller ikke i modsætning til, at der kan finde statslig policy læring sted – tværtimod. At der sker en opjustering af aktivlinjen kan f.eks. potentielt have været med til at understøtte, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken er blevet opprioriteret fra statens side.

Historiske (ny)institutionelle forklaringer og det statscentrede perspektiver har da også mange paralleller og har langt hen af vejen taget afsæt i den samme mission og tradition tilbage i 1980'erne – et opgør med såvel behavioristiske mikroteorier og de store makroteorier som Marxismen, funktionalismen etc. (Steinmo, 2008).

Dog er mit afsæt fortsat, at der havde været en række svagheder forbundet med udelukkende at tolke udviklingen i et arbejdsmarkedspolitisk og/eller indvandrerpolitisk perspektiv, da den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken også har fulgt sin egen logik og ikke befundet sig ét bestemt sted. Nogle gange har området været tæt koblet sammen med den generelle arbejdsmarkedspolitik – hvilket særligt har været tilfældet i Danmark i 1990'erne og 2000'erne – mens det andre gange ikke var tilfældet. Udviklingen i Norge var således i højere grad koblet op på det indvandrerpolitiske område.

Den politiske forklaring

Den type af politiske forklaringer, jeg primært har opponeret mod, er dem, der betoner betydningen af 'powering', dvs. de mere magtpolitiske udlægninger, der argumenterer for, at politikken indhold er en afspejling af politiske magtforhold, en strategisk varetagelse af vælgernes præferencer og/eller politik som en afspejling af styrkeforholdet mellem samfundets interesser. De samme forklaringstyper som Heclo (1974) opponerede imod, og som stadig er dominerende indenfor politologien. I og med at der blev identificeret en bevægelse mod konvergens, var disse forklaringer forholdsvist nemme at 'aflive', da vi på det indvandrerpolitiske område langt fra ser en bevægelse mod konvergens på den front. Specifikt omkring udviklingen indenfor landene var der dog flere eksempler på, at mere magtpolitiske faktorer havde betydning. Men det hørte til undtagelsen og var primært noget, der gjorde sig gældende i Danmark i slutningen af 1990'erne og gennem 2000'erne.

Som det fremgik af de empiriske analyser, har den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken ikke gennemgående været genstand for stor interesse fra arbejdsmarkedets parter. Fælles for landene var dog, at arbejdsmarkedets parter spillede en proaktiv rolle i 1960'erne og 1970'erne, hvilket dog ikke vidnede om klassisk interessevaretagelse, men i højere grad om 'puzzling' – at man i samarbejde forsøgte at løse nyopståede problemstillinger i regi af staten.

At parternes opmærksomhed på problemstillingen så småt forsvandt gennem årene kan formentlig henføres til, at indvandrerbefolkningens problemer på arbejdsmarkedet igennem 1980'erne og 1990'erne i højere grad blev til en socialpolitisk problematik, bl.a. som følge af, at der nu ikke var så meget fokus på de udenlandske arbejdstagere, men i højere grad flygtninge, som befandt sig i regi af de tre landes kontanthjælpssystemer. I forlængelse heraf er det imidlertid interessant, at arbejdsmarkedets parter gennem 2000'erne i højere grad kom på banen – også

overfor ikke-forsikrede ledige og nyankomne. Fortsat vidnede denne inddragelse om 'puzzling' frem for 'powering'.

Ved at fokusere på statslig policy læring har jeg ikke forsøgt at aflive betydningen af politiske faktorer. Tværtimod så byggede den teoretiske analyseramme på en præmis om, at de politiske omgivelser både kan være fremmende og hæmmende for den statslige policy læring, og det er dette samspil, som er helt essentielt at indfange.

Betydningen af diskurser og principper

Betydningen af diskurser for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken blev forholdsvis hurtigt skrevet ud af afhandlingen, da det er et af de områder, hvor vi har set en tydelig bevægelse mod divergens gennem årene. Hertil kommer, at det er et perspektiv, som allerede har været omgærdet med megen interesse i den eksisterende litteratur. Endelig var mit afsæt, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem 'hvad der siges' og 'hvad der gøres'.

Spørgsmålet er så her afslutningsvis, om der var hold i disse betragtninger, og hvorvidt dekoblingen var så stor, som Dahlström (2004) argumenterede for? Det var den et stykke hen ad vejen, da vi så flere bevægelser i den samme retning i forhold til det statslige redskabsvalg på trods af divergerende diskurser og politiske omgivelser på flygtninge-indvandrerområdet. Dermed ikke sagt, at de indvandrerpolitiske principper og de politiske diskurser slet ingen gennemslagskraft havde. F.eks. vidnede analyserne om, hvordan 'aktiv deltagelse' igennem 1990erne og 2000erne i stigende grad, i alle tre lande, blev betonet som et vigtigt indvandrerpolitisk princip, og nogle gange vidnede de historiske landeanalyser om, at der var et sammenfald, bl.a. i 1990ernes Sverige.

Samtidig er det vigtigt at pointere, at det statslige læringsperspektiv ikke står i et direkte modsætningsforhold til betydningen af diskurser – den socialkonstruktivistiske forståelse. Først og fremmest er afsættet hos begge, at der ikke findes nogle 'objektive' problemer derude, men at problemernes karakter afspejler nogle bestemte forståelser. Det der imidlertid ofte er fokus på i perspektiver, der betoner betydningen af diskurser og/eller dominerende problemforståelser, er hvordan dominerende diskurser afløser hinanden (jf. kapitel 2: se også Bacchi, 2009). Hvad de empiriske analyser i nærværende afhandling derimod tydeligt illustrerede var eksistensen af en mangfoldighed af problemforståelser, hvor antallet og bredden udvidede sig igennem årene i alle tre lande. Så selvom strukturel diskrimination, som en barriere for indvandreres integration, stod centralt i den første halvdel af 2000erne i Sverige, var det ikke ensbetydende med, at alle de statslige virkemidler var gennemsyret af denne forståelse. Og omvendt, selvom en fremherskende diskurs i Danmark i 2000erne har været kultur og religion som negative barrierer og som direkte ødelæggende for integrationen, så blev der også taget en række virkemidler i brug, som baserede sig på helt andre problemforståelser. Den måde problemstillinger italesættes på er ikke uden

betydning – men italesættelsen er ikke nødvendigvis altdominerende, hvilket vidner om en større eller mindre grad af statslig autonomi.

12.3 Perspektivering – formålsrationalitet og statslig policy læring?

I og med at det i høj grad er statslig policy læring, der har drevet udviklingen i politikens indhold indenfor landene og bevægelsen mod konvergens, har det været begrænset med eksempler på 'garbage can' modellen, hvor 'løsninger' kommer før 'problemer' og fungerer som efterrationalisering. Gennemgående har der i regi af staten hersket en opfattelse af, at et reelt 'problem' har krævet en løsning. Så langt så godt. Men hvad er statslig policy læring egentlig for en størrelse – hvilke handlerationaler er afsættet? Ligger dette handlerationale tæt på idealet om formålsrationalitet - at nogle virkemidler tages i brug frem for andre ud fra en tro på, at de vil være de bedste for at opnå et givent mål. Eller handler statslig policy læring i højere grad om at følge bestemte 'modelfænomener' og dermed udvise legitimitet overfor omgivelserne? Og hvordan relaterer disse spørgsmål sig til bevægelsen mod konvergens? Ud fra en formålsrationel logik kunne der argumenteres for, at bevægelsen mod konvergens, som følge af statslig policy læring, kan henføres til, at betingelserne for formålsrationalitet i alle tre lande er blevet styrket gennem årene, hvormed landene er endt ud med at have valgt de virkemidler, som de anser som værende de mest effektive. Ud fra et perspektiv på statslig policy læring som legitimitet, kunne der argumenteres for, at de tre lande på dette område er blevet mere ens gennem årene som følge af, at staterne i de tre lande har forsøgt at 'gøre det rigtige' – rationaler der tager afsæt i den ny institutionelle organisations sociologi, som i en årrække har udfordret antagelser, der bygger på instrumentel rationalitet (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998).

Det er disse spørgsmål, som jeg afslutningsvis vil forholde mig til. Dermed vender jeg blikket mod nogle klassiske spørgsmål, som ikke har været omgærdet med megen interesse i den eksisterende læringslitteratur. Jeg er ude i et stort ærinde, og det er spørgsmål som i høj grad er åbne overfor fortolkning. Nedenstående diskussion vil formentlig også efterlade flere spørgsmål end svar.

Med hensyn til relationen mellem statslig policy læring og formålsrationalitet så var mit afsæt jf. kapitel 6, at tilstedeværelsen af formålsrationalitet er et empirisk spørgsmål, da afsættet er Max Webers forståelse, som hverken betragter rationalitet som en forskrift for menneskelig handling (et videnskabsteoretiske afsæt) eller som noget normativt. Derfor vil jeg heller ikke nedenfor forholde mig til, hvorvidt det er de bedste virkemidler, der er taget i brug, da tiltag udformet med afsæt i andre drivkræfter i princippet kan være lige så effektive/ineffektive. Det, der er fokus på her, er handlerationalet. Weber betragtede handlinger som formålsrationelle, hvis de mest effektive midler var valgt til at opnå et givent mål. Et ideal – der næppe kan genfindes i sin rene form - hvor man '*... foretager en rationel afvejning af midlerne i forhold til målene*' (Andersen et al, 2003 (bind 2): 210). Dermed ligger dette ideal ikke langt fra den rationelle beslutningsmodel, hvor afsættet er, at aktørerne tilstræber at vælge det mest effektive virkemiddel, hvilket sker på

baggrund af en afvejning af flere forskellige. Ifølge Weber repræsenterede bureaukratiet og kapitalismen den højeste form for rationalitet, hvilket var medvirkende til at formålsrationalitet som handlerationale voksede frem, hvilket han langt fra anså som noget ubetinget positivt (Weber, 1920). Herudfra kan det udledes, at graden af formålsrationalitet er betinget af udformningen af det statslige bureaukrati og dermed et strukturelt fænomen (Parsons, 2003: 271),

Holdes de konkrete empiriske resultater om læringsmekanismerne op imod idealet om formålsrationalitet, så er det min vurdering, at der i mange tilfælde har været stor afstand til dette ideal. Hvor formålsrationalitet har som afsæt, at der findes en bedste løsning – hvilket er det ideal aktørerne handler ud fra – så er det en anden iboende logik, som den statslige policy læring baserer sig på: Her er afsættet for handlerationalet i stedet, at man grundlæggende er forvirret og åben overfor nye input. Derfor har der da også været en gennemgående tendens til, at velfærdsstaten har forsøgt sig frem med ad hoc løsninger på det indvandrerpolitiske område, siden 1970'erne, hvilket stadig præger fremgangsmåden (Brochmann & Hagelund, 2010: 260). Hvis handlerationalet var formålsrationalitet havde staten i stedet forsøgt at finde den bedste løsning og det mest effektive virkemiddel – hurtigst muligt. Stadig den dag i dag er 'mirakelmidlet' ikke blevet fundet.

Formålsrationalitet knytter sig i højere grad til en tro på entydighed, og de empiriske analyser illustrerede, hvordan det hørte til undtagelsen, at der blev foretaget et valg mellem forskellige alternativer – det var ikke her, at læringen kom ind i billedet. Læringen kom i stedet ind i billedet ved, at man forsøgte at finde frem til og afprøve flere mulige løsninger samtidig. Denne fremgangsmåde vil jeg langt fra betegne som irrationel, men det er noget andet end formålsrationalitet. Måske har vi i stedet at gøre med en form for 'procesrationalitet', som ikke handler om at vælge mellem de mest effektive virkemidler, men om at eksperimentere i regi af staten og gennem læringsprocesser at nå frem til flere løsninger. Her kommer Heclo (1974) og de valgte læringsmekanismer og betydningen af historiens gang ind i billedet igen, da en vigtig pointe netop er, at man ofte tager afsæt i, hvad man allerede har gjort, når der finder statslig policy læring sted. Hvis dette er fremgangsmåden, køber man også præmissen om, at læringen – og dermed også aktørerne – i deres valg er begrænset af fortiden, hvilket igen er et andet handlerationale – et mere erfaringsbaseret – end formålsrationalitet. Man har gennemgående været forvirrede, og derfor så vi da heller ikke i slutningen af perioden, at de tre lande var færdige med at lære. Hvis man havde fundet 'mirakelmidlet' var der ingen grund til at bruge tid og ressourcer på at bedrive policy læring.

Der var dog også nogle hændelsesforløb, som placerede sig tættere på idealtypen om formålsrationalitet, bl.a. fastlæggelsen af den obligatoriske pligtstrategi overfor nyankomne i regi af introduktionsindsatsen i Norge og Sverige. Men gennemgående har det hørt til sjældenhederne, at et udvalg af virkemidler er blevet holdt op mod hinanden, hvorefter det mest effektive er udvalgt. Den gennemgående tendens har nærmere været, at man har været forvirret, og at der

har været meget arbejde og tænkning forbundet med at nå frem til løsningerne. Endelig så var der også flere eksempler på, at den statslige policy læring var direkte irrationel, hvilket særligt de transnationale læringsmekanismer vidnede om, hvilket vi allerede har været inde på ovenfor. Også læring gennem systematisering af viden havde nogle gange haft et irrationelt islæt. Nogle gange så vi eksempler på, at der blev sat gang i en masse tiltag uden, at der blev fuldt op herpå, og at der fandt dobbeltarbejde sted. Andre gange gik staten mere systematisk til værks.

Hvorfor har erfaringsbaseret læring og 'procesrationalitet' gjort sig gældende? Måske fordi man har erkendt, at der ikke findes nogen 'one best way' på dette område - at der ikke kan findes et mirakelmiddel - og at man har accepteret, at området er komplekst og præget af 'vilde' problemer. Formålsrationalitet har det ikke godt i en 'kompleks' verden. Mens spørgsmålet om indvandrerbefolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet til tider i den offentlige og politiske debat - særligt i Danmark - er blevet omtalt som et meget 'simpelt' problem, så er det blevet anset som et meget 'komplekst' problem i regi af staten. Og mens de dominerende diskurser i samfundet har haft en tendens til at afløse hinanden, så er det noget helt andet vi ser på dette område.

At kompleksitetsforståelsen har fået lov til at gøre sig gældende på dette område er interessant set i lyset af, at mange andre politikområder er præget af et ideal om '*one best way of organizing*' (Breidahl & Seemann, 2009).

Ambitionen om at være 'effektiv' har dog ikke fejlet noget, hvilket har været understøttet af tænkning, grundighed og systematik, og her er det at Webers rationaler kommer ind i billedet igen, da analyserne vidnede om, at grundige læringsprocesser fordrede, at staten støttede op med mandskab og penge. Ellers er der ikke grobund for at kunne lære 'optimalt' - statslig policy læring kan være både dyrt og tidskrævende. Således vidnede analyserne om, at læringen under nogle bestemte omgivelser - gode mulighedsbetingelser særligt i forhold til den statslige læringskapacitet (bureaukratiet) - var mere systematisk, erfaringsdragning kunne komme mere i spil og 'procesrationalitet' stå mere centralt end, hvis det modsatte havde været tilfældet.

Flere af ovenstående træk kan også tolkes som vidnesbyrd om, at landene har forsøgt at agere legitimt overfor omgivelserne, hvilket bl.a. DiMaggio & Powell (1983) har fremhævet som værende helt afgørende for organisationers overlevelse. F.eks. kan brugen af handleplaner, best practice, rollemodeller, udbygget statistik, evalueringssystemer og brugen af forsøgsordninger tolkes som et forsøg på at være legitim - det statslige redskabsvalg som modefænomener - og som et forsøg på at vise overfor omgivelserne, at der handles. Også brugen af den obligatoriske pligtstrategi kan tolkes i dette lys.

Højst sandsynlig har staterne i de tre lande et legitimeringsbehov, men det står ikke i modstrid til, at de også har forsøgt at være effektive. Således kunne det tyde på, at man har forsøgt at løse 'problemet' samtidig med, at man har forsøgt at opnå legitimitet ved at følge de mest 'moderne

opskrifter'. Der kan da også argumenteres for, at effektivitet og legitimitet skal ses som to sider af samme sag, da det at være effektiv er indskrevet som en af bureaukratiets vigtigste legitimeringsmekanismer (Dahlström, 2004). Hvad der er hvad, kan imidlertid være svært at bedømme og, som nævnt, så vil spørgsmål som disse altid være åbne for fortolkning.

Begge typer af handlerationaler – hensynet til effektivitet og legitimitet - kan formentlig bidrage til at forklare, at den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken, i de tre lande, har bevæget sig i retning af konvergens gennem årene. Gennemgående for begge handlerationaler er da også, at staten handler – mere eller mindre uafhængigt – af samfundsniveauet. Det rejser så spørgsmålet, om det er farligt og udemokratisk, at staten - tilsyneladende - på nogle områder handler og tænker selvstændigt? Det vil jeg lade stå ubesvaret.

Litteratur og offentlige dokumenter

Alesina, A. & E. L. Glaeser (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.

Alsmark, G. (2007). 'Integrationspolitik på Svensska' i G. Alsmark, T. Kallehave & B. Moldenhawer (red.), *Migration och tillhörighet*: Makadam förlag, sidetal.

Amenta, E.; Clemens, E. S.; Olsen, J.; Parikh, S. & T. Skocpol (1987). 'The Political Origins of Employment Insurance in Five American States', *Studies in American Political Development*, Vol. 2, 137-182.

Andersen, H; Bruun, H. H. & L. B. Kaspersen (2003). *Max Weber - udvalgte tekster*, Bind 1 & 2: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, J. G. (2007). 'Restricting Access to Social Protection for Immigrants in the Danish Welfare State', *Benefit*, Vol. 4, No. 3.

Andersen, J. (red.) (2008). *Ressourcemobiliserende beskæftigelsespolitik: strategier og erfaringer fra udsatte byområder*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Andersen, L. S. (2010). 'Between social radicalism and Christian socialism: Intellectuals, social knowledge and the building of the early Danish welfare state', i Å. Lundqvist & K. Petersen (red.), *In experts we trust: Knowledge, Politics and Bureaucracy in Nordic Welfare States*: University Press of Southern Denmark.

Andersen, J. G. & Borre, O. (red.) (2003). *Politisk forandring: Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*: Systime Academic.

Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson.

Bach, H. B. & Larsen, B. (2008). *300-timers reglen. Betydningen af 300-timers reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*: Socialforskningsinstituttet.

Banting, K. & Kymlicka, W. (red.) (2006). *Multiculturalism and the welfare state: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Bay, A.-H. & Pedersen, A. W. (2006). 'The limits of social solidarity. Basic income, immigration and the legitimacy of the universal welfare state', *Acta Sociologica*, Vol. 49, No 4, 419-436.

Bemelmans-Videc, M (2003). 'Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation' i M.-L. Bemelmans-Videc & R. C. Rist (red.), *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments and their Evaluation*: Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K), 1 – 18.

Bennett, C. J. (1991). 'What is Policy Convergence and What Causes It?', *British Journal of Political Science*, Vol. 21, 215-233.

Bennett, C. J. & Howlett, M. (1992). 'The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change', *Policy Sciences*, Vol. 23, No. 3.

- Bevelander, P. (1999). 'The employment integration of immigrants in Sweden', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 25, No. 3, 445-468.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borevi, K. (1998). 'Svensk invandrapolitik under (om)formulering'. *Politica*, Vol. 30, No. 2, 168-183.
- Borevi, K. (2002). *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*: PhD thesis.
- Borevi, K. (2010). 'Del 2: Sverige: Mångkulturalismens flaggskepp i Norden', i G. Brochmann & A. Hagelund (red.), *Velferdens grenser*: Universitetsforlaget, 41-130
- Bredgaard, T. (2004). *Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik*: Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, AAU.
- Breidahl, K. N. & Seemann, J. (2009). *Jobcentret som organisatorisk fænomen*: Frydenlund.
- Breidahl, K. N. (2011a). 'Social security provision targeted at immigrants – a forerunner for the general change of Scandinavian equal citizenship? A Danish case study' In S. Betzelt & S. Bothfeldt (red.), *Activation and labour market reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*: Palgrave Macmillan.
- Breidahl, K. N. (2011b). *The incorporation of the 'immigrant dimension' into the Scandinavian welfare states: A stable pioneering model?* Discussion Papers des Harriet-Taylor-Mill Instituts.
- Breidahl, K. N. (2012, under udgivelse) 'Immigrant-targeted activation policies: A comparison of the approaches in the Scandinavian welfare states', i M. Kilkey, G. Ramia & K. Farnsworth (red.), *Social Policy Review 24: Analysis and debate in social policy*, 2012: The Policy Press.
- Brekke, J-P. & T. Borchgrevink (2007). Talking about integration: Discourses, alliances and theories on labour market integration in Sweden: Institute for Social Research.
- Brochmann, G. & Anniken, H. (red.) (2010). *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010a). 'Del 1 Innledning: Velferdsstat, Nasjon, Innvandring' i G. Brochmann & A. Hagelund (red.), *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*: Universitetsforlaget, s. 13-39
- Brochmann, Grete & Hagelund, Anniken (2010b). 'Del 4 Norge: Landet for den gylne middelvei' i G. Brochmann & A. Hagelund (red.), *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*: Universitetsforlaget, s. 211-305
- Brochmann, Grete & Hagelund, Anniken (2010c). 'Del 5 Sammenlikning: En modell med tre unntak?' i G. Brochmann & A. Hagelund (red.), *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*: Universitetsforlaget, s. 307-367.

- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Buch-Hansen, H. & P. Nielsen (2005). *Kritisk realisme*: Roskilde Universitetsforlag.
- CABI (2004). *Evaluering af Brobyggerordningen – en forsøgsordning under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*.
- Christensen, J. G.; Mouritzen, P.E & Nørgaard, A. S. (red.) (2009). *De store kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Coleman, D. & E. Wadensjö (red.) (1999). *Immigration to Denmark: The Rockwool Foundation Research Unit*, Aarhus University Press.
- Crepaz, M. L. & R. Damron (2009). 'Constructing Tolerance. How the Welfare State Shapes Attitudes About Immigrants', *Comparative Political Studies*, vol. 43 (3), 437-463.
- Dahlstrøm, C. (2003), 'Lagt kort ligger. Svensk invandrapolitik 1964–2000' i J. Pierre & B. Rothstein (red.), *Välfärdsstat i otakt*. Malmö: Liber.
- Dahlstrøm, C. (2004). *Nästan välkomna. Invandrapolitikens retorik och praktik*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics 87.
- Dahlstrøm, C. (2006). *Big Cuts, Little Time: Welfare State Retrenchment in Sweden*. Center for European Studies Working Paper Series 128. Cambridge: Harvard University.
- Dahlstrøm, C. (2008). *Politically Appointed Officials in the Central Government Offices in 18 Democracies, 1975-2007*. Unpublished paper. Gothenburg: Department of Political Science.
- Dahlstrøm, C. (2009). 'The Bureaucratic Politics of Welfare State Crisis: Sweden in the 1990s', *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*, Vol. 22, No. 2, 217-238.
- Dansk Flygtningehjælp (1997) '*Heldagsforløb – hvad, til hvem og hvornår?*'.
- Dexter, L. A. (2006). *Elite and specialized interviewing. With a new introduction by Alan Ware and Martín Sánchez-Jankowski*. University of Essex, Colchester: ECPR Press – ECPR classics.
- Djuve, A. B. (2011) *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* PhD afhandling: Fafo-rapport 2011: 19.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger?* TemaNord 2007:575.
- Djuve, A. B. & Pettersen, H. C. (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*: FaFo-rapport 234.

- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, 147-160.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). 'Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature', *Political Studies*, Vol. 44, No. 2, 343-357.
- Drøpping, J. A.; Hvinden, B. & Vik, K. (1999). 'Activation policies in the Nordic countries' I M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund & N. Ploug (red.), *Nordic Social Policy. Changing Welfare State*. London, New York: Routledge.
- Edenheim, Sara (2010). 'Historical expertise and temporal claims in Swedish governmental reports' i Å. Lundqvist & K. Petersen (red.), *In experts we trust: Knowledge, Politics and Bureaucracy in Nordic Welfare States*: University Press of Southern Denmark.
- Edin, P.-A; Fredriksson, P. & Åslund, O. (2004). 'Settlement policies and the economic success of immigrants', *Population Economics*, Vol. 17, 133-155.
- Ejrnæs, M. (2001). *Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus*: AMID Working Paper Serie 1/2001.
- Emilsson, H. (2008). *Introduction och integration av nyanlända invandrare och flyktingar: Utredningar, granskningar, resultat och bristområden*: NTG-asyl & Integration.
- Entzinger, H. (2000). 'The Dynamics of integration policies' i R. Koopmans & P. Statham (red.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics – Comparative European Perspective*. London: Oxford University Press, 97-118.
- Etheredge, L. S. (1981). 'Government learning: An overview' i S. Long (red.), *Handbook of political behavior*. New York: Plenum Press, 73-161.
- Evans, P. B.; Rueschemeyer, D & Skocpol, T. (red.) (1985a). *Bringing the state back in*: Cambridge University Press.
- Evans, P. B.; Rueschemeyer, D & Skocpol, T. (1985b). 'Conclusion' i P. B. Evans; D. Rueschemeyer & T. Skocpol (red.), *Bringing the state back in*: Cambridge University Press, 343-366.
- Furåker, B.; Johansson, L. & Lind, L. (1990). 'Unemployment and Labour Market Policies in the Scandinavian Countries', *Acta Sociologica*, Vol. 33, No. 2, 141-164.
- Gough, I. (2001). 'Social assistance Regimes: A cluster', *Journal of European Social policy*, Vol. 11, No. 2, 165-170.
- Green-Pedersen, C. & Krogstrup, J. (2008). 'Immigration as a political issue in Denmark and Sweden', *European Journal of Political Research*, Vol. 47, No. 5, 610-635.

- Green-Pedersen, C. & Odmalm, P. (2008), 'Going different ways? Rightwing parties and the immigrants issues in Denmark and Sweden', *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 3, 366-380.
- Greve, B. (2007) 'What Characterise the Nordic Welfare State Model', *Journal of Social Sciences*, Vol. 3, No. 2, 43–51.
- Gür, T. (1996). *Staten och nykomlingarna. En studie av den svenska invandrapolitikens idéer*. Stockholm: City University Press
- Haagensen, E. Kvisler, L. & Birkeland, T. G. (1990). *Innvandrere – Gjester eller bofaste? En innføring i Norsk innvandringspolitikk*: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hagelund, A. (2002). *The Importance of Being Decent Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002*: PhD thesis.
- Hagelund, A. (2003). 'A matter of dependency?', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 29, No. 1, 47 – 65.
- Hall, P.A. (1993), 'Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain', *Comparative Politics*, Vol. 25, 275-96.
- Hall, P. A. (2003). 'Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research' i J. Mahoney & D. Rueschemeyer (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*: Cambridge University Press, 373-404.
- Hammar, T. (red.) (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, F. K. & Hansen, H. (2004). *Starthjælp og introduktionsydelse - Hvordan virker ydelserne?* København: CASA.
- Hansen, H. (2006). *Fra asylansøger over flygtning til familiesammenføring. Offentlige kontantydelse i disse situationer i en række vestlige lande*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdsnotat nr. 13
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press
- Hedetoft, U. (2006) 'Divergens eller konvergens? Perspektiver i den dansk-svenske sammenstilling', i U. Hedetoft, B. Petersson & L. Sturfelt (red.), *Bortom Stereotyperne? indvandrere och integration i Danmark och Sverige*: Centrum för Danmarksstudier, Lunds Universitet, 251-268.
- Hemerijck, A. (2009). 'Welfare Recalibration as Social Learning', *Italian Journal for Public Policy*.
- Holm, L. (2007). *Folketinget og Udlændingepolitikken - diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973 – 2002*: PhD thesis.

Holmberg, S. & Oscarsson, H. (2004). *Väljare. Svenskt väljarbete under 50 år*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Hood, C. (2007). 'Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, 127–144.

Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies: Principles and instruments*: Routledge.

Hvenegård-Lassen, K. (2002). *På lige fod – samfundet, ligheden og folketingets debatter om udlændingepolitik 1973-2000*. Ph.d. afhandling, Afdeling for Minoritetsstudier, Institut for Nordisk Filologi, Københavns Universitet.

Integrationsverket (2007). *Integrationspolitikens resultat: Integrationsverkets rapportserie 2007:05*

Jacobsson, B. (1984). *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.

Jensen, P. H. (2000). *Velfærdsstatens variationer, dynamikker og effekter*: CCWS Working Paper, 12-2000.

Jessop, R. (2001). 'Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, revisions, Rejections, and Redirections', *International Review of Sociology*, Vol. 11, No. 2, 149 – 173.

Johansson, H. & Hvinden, B. (2007). 'Nordic Activation reforms in a European context: A distinct universalistic model?' i B. Hvinden & H. Johansson (red.), *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europa*: Routledge.

Johansson, P. & Åslund, O (2006). *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare– teori, praktik och effekter*: IFAU rapport 2006:6.

Jønsson, H. V. & Petersen, K. (2010). 'Del 3: Den nationale velfærdsstat møder verden' i G. Brochmann & A. Hagelund (red.), *Velferdens grænser*: Universitetsforlaget, 131-209

Jørgensen, H. (2008). 'Chapter 4: Active labour market policies', i L. Magnusson, H. Jørgensen & J. E. Dølvik (red.), *The Nordic approach to growth and welfare: European lessons to be learned*. Brussels: ETUI-REHS aisbl.

Jørgensen, L. (2006a). *Hvad sagde vi!...om 'De andre'.* Den udlændingepolitiske debat i Folketinget 1961-1999. PhD afhandling, Roskilde Universitet.

Jørgensen, M. B. (2006b). 'Dansk realisme og svensk naivitet? En analyse af den danske og svenske integrationspolitik' i U. Hedetoft, B. Petersson & L. Sturfelt (red.), *Bortom Stereotyperna? indvandrare och integration i Danmark och Sverige*: Centrum för Danmarksstudier, Lunds Universitet.

- Kettunen, P (2011). 'The transnational construction of national challenges: the ambiguous Nordic Model of welfare and competitiveness' i P. Kettunen & K. Petersen (red.), *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*: Edward Elgar Publishing.
- Kettunen, P & K. Petersen (red.) (2011). *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*: Edward Elgar.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: Addison Wesley Longman, Inc.
- Kjær, M; Hansen, H. H. & Thomsen, J. P. T. (2002). *Conceptualizing State Capacity*: DEMSTAR Research Report No. 6
- Korpi, W. & J. Palme (2003). 'New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-1995', *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3, 425-446.
- Kuhnle, S. (2011). 'International modelling in the making of the Nordic social security systems' i P. Kettunen & K. Petersen (red), *Beyond Welfare State Models: Transnational Historical Perspectives on Social Policy*: Edward Elgar Publishing.
- Kymlicka, W. & Banting, K. (2006). 'Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State', *Ethics & International Affairs*, Vol. 20, No. 3.
- Körmendi, E. & Melchior, M. (1987). *Medgang og modgang. Overgangen fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne*: Socialforskningsinstituttet 171.
- Larsen, C. A. (2010). *Ethnic Heterogeneity and Public Support for Welfare Policies. Is the 'black' American Experience resembled in Britain, Sweden, and Denmark?* CCWS Working paper. No. 2010-68.
- Larsen, C. A. & Andersen, J. G. (2004). *Magten på borgen*: Aarhus Universitetsforlag.
- Larsen, F. & R. van Berkel (eds) (2009), *The new governance and implementation of labour market policies*, Copenhagen: DJOF Publishing
- Lemaître, G. (2007). *The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden*: OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- Levy, J. S. (1994). 'Learning & Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield', *International Organization*, Vol. 48, 279-312.
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1998). 'The study of policy instruments: four schools of thought' I G. B.. Peters & Van Nispen, K. M. (red.), *Public policy instruments – evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 33-46.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

- Lundh, C & Ohlsson, R (1999): *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. SNS Förlag
- Lundh, C.; Ohlsson, R.; Rooth, D.O.; Bennich-Björkman, L & Pedersen, P. J. (2002). *Välfärdspolitiska rådets rapport 2002. Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*: SNS Förlag
- Lundquist, A. & Petersen, K. (red.) (2010): *Experts We Trust: Knowledge, Politics & Bureaucracy in Nordic Welfare States*: University Press of Southern Denmark.
- Mailand, M. S. (2008). 'Partsinddragelsen i beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regeringen : Kontinuitet eller forandring?', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 10, No. 3, 39-56.
- Mau, S. & Burkhardt, C. (2009). 'Migration and welfare state solidarity in Western Europe', *Journal of European Social Policy*, Vol 19.
- May, P. J. (1992). 'Policy learning and failure', *Journal of Public Policy*, Vol. 12, No. 4, 331-354.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). 'Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, Vol 83, 340-363.
- Müller, H. (1983). *Innvandrere på arbeidsmarkedet i Bergensregionen: Sammendrag av forskningsrapporten*: Kommunal- og arbeidsdepartementet, Innvanderseksjonen.
- Necef, M. U. (1999). 'Indvandrerne, arbejdsmarkedet og dansk national økonomi', *Økonomi & Politik*, Vol. 72, 13-20
- Necef, M. U. (2000). 'Den danske debat om indvandrere og flygtninge 1964-2000', *Den jyske Historiker*, Vol 89.
- Nilsson, Å. (2004). *Efterkrigstidens invandring och utvandring*: Statistiska centralbyrån 2004.
- Norberg, P. F. (1994). *Kvalifisere for Norge: norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne 1970-1993*: NVI-rapport
- Nordlinger, E. A. (1981). *On the autonomy of the Democratic State*: Harvard University Press.
- NOSOSCO (2008). *Social Protection in the Nordic Countries: Scope, expenditure and financing 2006/2007*
- Olwig, K.F (2011) 'Integration': Migrants and refugees between Scandinavian welfare societies and family relations', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 37, No. 2, 179-196.
- Orum, A. M. & Dale, J. G. (2009). *Introduction to Political Sociology. Power and Participation in the Modern World* (5. Edit): Oxford University Press.
- Parsons, W. (2003). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*: Edward Elgar.
- Pedersen, O. H. (2011). *Konkurrence staten*: Hans Reitzels Forlag.

- Petersen, K. (2006). 'Constructing Nordic Welfare? Nordic Social Political Cooperation', i N. F. Christiansen, K. Petersen, N. Edling & P. Haave (red.), *The Nordic Welfare State. A historical Re-appraisal*: Museum Tusculanum, 67-98.
- Petersen, K. (2011). 'National, Nordic and trans-Nordic: Transnational perspectives on the history of the Nordic welfare states' i P. Kettunen & K. Petersen (red.): *Beyond Welfare State Models: Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pettersen, T. (1982). *Arbeidsformidlingens informasjons- og formidlingstjeneste for utlendinger: Organisasjon og metode fram til 1981*.
- Petersson, B. (2006). 'Invandring och integration i Danmark och Sverige: Likt och olik i debatt och politisk praxid' i U. Hedetoft, B. Petersson & L. Sturfelt (red.) *Bortom Stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige*: Bd. 12 Centrum för Danmarksstudier, Lunds Universitet, 7-25.
- Pierson, P (2000). 'Increasing returns, Path Dependence, and the study of Politics', *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 4, 251-267.
- Pressman J. & Wildavsky A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: John Wiley.
- Ragin, C. (1987) '*The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*'. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Ragin, C. (1991). *Issues and Alternatives in Comparative Social Research*. Leiden, The Netherlands: New York: E.J. Brill.
- Raun, M; Treebak, I; Juul, S.; Munk, A.; Koch-Nielsen, I & Bunnage, D. (2000). *Socialministeriets puljer II. Beskrivelse af 6 udvalgte puljer på baggrund af eksisterende evalueringsmateriale*: SFI, Arbejdspapir.
- Riksarkivaren (2009). *Den sentrale statlige udlendingsforvaltningen 1945-2008*.
- Rose, R. (1991). 'What is Lesson-Drawing?' *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy. A guide to Learning across Time and space*. Chatham, NJ: Chatham House
- Rueschemeyer, D. & Evans, P. B (1985). 'The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention' i P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (red), *Bringing the State Back In*: Cambridge University Press.
- Rydgren, J. (2006). *From tax populism to ethnic nationalism: Radical right-wing populism in Sweden*. New York: Berghahn Books

- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstænkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (red.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sartori, G. (1991). 'Comparing and Miscomparing', *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 3, No. 3.
- Schneider, A. L. & H. Ingram (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Seeleib-Kaiser, M. & Fleckenstein, T. (2007) 'Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms', *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 5, 427-448.
- Silverman, D. (2007). *A Very Short, Fairly Interesting and Reasonably Cheap Book about Qualitative Research*. Los Angeles: Sage.
- Skocpol, T. (1985) 'Bringing the state back in: strategies of analysis in current research,' i P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. & Amenta, E. (1986). 'States and Social Policies.' *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
- Skocpol, T.; Weir, M. & Orloff, A. S. (red.) (1988). *Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Skocpol, T. & Somers, M. (1980). 'The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry.' *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 2, 174-197.
- Siim, B. & Borchorst, A. (2008). *The Multicultural Challenge to the Danish Welfare State – Social Politics, Equality and Regulating Families*: FREIA's working paper series No. 65.
- Soininen, M. (1999) 'The "Swedish model" as an institutional framework for immigrant membership rights', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 25, No. 4, 685–702.
- Steinmo, S. (2008). 'What is Historical Institutionalism?', i Donatella, D. P. & Keating, M. (red.), *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Stenild, K. & Martens, A. (2009). 'Integrationspolitikkens historie og den integrationspolitiske dagsorden', *Samfunnsøkonomen*, No. 1.
- Stone, D. (1999). 'Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines'. *Politics*, Vol. 19, 51–59.
- Svallfors, S.; Halvorsen, K. & Andersen, J. G. (2001). 'Work orientations in Scandinavia: Employment commitment and organizational commitment in Denmark, Norway and Sweden', *Acta Sociologica*, Vol. 44, No. 2, 139-156.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

TemaNord (2010). *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*: TemaNord 2010:515

Thomsen, J. P. T. (2010). *Politologi – En Introduktion*: Hans Reitzels Forlag

Toens, K. & Landwehr, C. (2009). 'The uncertain potential of policy-learning: A comparative assessment of three varieties', *Policy Studies*, Vol. 30, No. 3, 347-363.

Valenta, M. & Strabac, Z. (2011). 'State assisted integration, but not for all: Norwegian welfare services and labour migration from the new EU member states'. *International Social Work*, Vol 54, No. 5, 663-680.

Walsh, J. I. (2006). 'Policy Failure and Policy Change - British Security Policy After the Cold War', *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 4, 490-518.

Vedung, E. (2003). 'Policy Instruments: Typologies and Theories', i M.-L. Bemelmans-Videc & R. C. Rist (red.), *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments and their Evaluation*: Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K).

Wad, P. (2000). 'Komparation i kritisk realistisk perspektiv', *Dansk Sociologi*, Vol. 11, No. 2, 7-28.

Weber, M. (1920), *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*, Tübingen (dansk oversættelse: Fremad, 1972).

Weir, M. & Theda, S. (1985). 'State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States' i P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Theda Skocpol (red.), *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offentlige dokumenter – Sverige

Statens offentlige udredninger

SOU (1965, 9). *Arbetsmarknadspolitik*.

SOU (1967, 18). *Invandringen. Problematik och handläggning*.

SOU (1974, 69) *Invandrarna och minoriteterna*.

SOU (1983, 18) *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet, Delbetänkande av Diskrimineringsutredningen*, Arbetsdepartementet.

SOU (1984, 55) *I rätt riktning. Etniska relationer i Sverige*.

SOU (1984, 58) *Invandrar- och minoritetspolitiken*.

SOU (1992, 96). *Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet - Slutbetänkande*

SOU (1995, 76). *Arbete till invandrare*.

SOU (1996, 55). *Sverige framtiden och mångfalden*.

SOU (1998, 165) *Validering av utländsk yrkeskompetens*.

SOU (1999, 49). *Invandrare som företagare - För lika möjligheter och ökad tillväxt: Betänkande av Utredningen om företagande för personer med utländsk bakgrund.*

SOU (2001, 78). *Validering av vuxnas kunskap och kompetens.*

SOU (2003, 75). *Etablering i Sverige - möjligheter för individ och samhälle.*

SOU (2008, 58). *Egenansvar - med professionellt stöd.*

Direktiver

Dir. (1980, 48). *Översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige.*

Dir. (2001, 87). *Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar.*

Dir. (2007, 52). *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.: Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2007*

Regeringens propositioner

Prop (1968, 142). *Riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*

Prop (1975, 26). *Riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken.*

Prop (1983/84, 26). *Om särskilda sysselsättningsåtgärder för budgetåret 1983/84.*

Prop (1983/84, 124). *Om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m.*

Prop (1984/85, 219). *Om den statliga personalpolitiken.*

Prop (1985/86, 98). *Om invandrarpolitiken.*

Prop (1985/86, 100). *Förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87.*

Prop (1989/90, 105). *Om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m. m.*

Prop (1991/92, 172). *Om introduktionsersättning till flyktingar och andra utlänningar.*

Prop (1993/94, 100). *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95.*

Prop (1994/95, 218). *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*

Prop (1995/96, 222). *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

Prop (1996/97, 150). *1997 års ekonomiska vårproposition.*

Prop (1997/98, 16). *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*

Prop (2002/03, 44). *Arbetsmarknadspolitik förstärks.*

Prop (2004/05, 1). *Budgetpropositionen för 2005.*

Prop (2006/07, 100). *2007 års ekonomiska vårproposition.*

Prop (2009/10, 60). *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd.*

Regeringens skrivelser

Skr. (1988/89, 82). *Om flyktingpolitiken.*

Skr. (2000/2001, 59). *En national handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering.*

Skr. (2001/02, 129). *Integrationspolitik för 2000-talet.*

Skr. (2008/09, 24). *Egenmakt mot utanförskap - regeringens strategi för integration.*

Skr. (2008/09, 198). *En jämställd arbetsmarknad - regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet.*

Skr. (2009/10, 233). *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration.*

Udvalgsbetänkningar

SFU 1985/86, 20: *Om Invandrapolitiken.*

Betänkande 1993/94:AU9: *Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet*

Betänkande 1995/96:FiU15: *En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000, m.m.*

Forordningar:

SFS 1994, 369: *Om praktik för invandrare.*

SFS 2003, 623: *Om arbetsplatsintroduktion.*

Rapporter fra svenske Arbejdsformidling

AMS (1978). *Vårt ansvar för invandrarna -Rapport och förslag om arbetsförmedlingens service till invandrare*

AMS (1982), *AMS verksamhetsberättelse 1981/82.*

AMS (1983), *AMS verksamhetsberättelse 1982/83.*

AMS (1984), *Invandrare – erfarenheter och tips från utvecklingsprojekt inom AMI.*

AMS (1987a), *Södertäljeprojektet. Serie V 1987:6.*

AMS (1987b), *Örebroprojektet. Serie V 1987:7.*

AMS (1987c), *Malmöprojektet. Serie V 1987:10.*

AMS (1987d), *Norrköpingsprojektet. Serie V 1987:11.*

AMS (1989a), *Flyktingprojekt vid Ami, Angered, Göteborg. Serie V 1989:1.*

AMS (1989b), *Botkyrkaprojektet för invandrare. Serie V 1989:2.*

Departementsserien

Ds 1991,79: *Introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar.*

Ds 2004, 22: *Öppna dörrar - sänkta trösklar : slutrapport från Arbetsgruppen Samverkan för arbetsmarknadsintegration.*

Andet:

Protokoll 1994/95:11

Protokol 1994/95:33

Offentlige dokumenter – Norge

Statslige udredninger

NOU (1973, 17). *Innvandringspolitikk. Fra utvalget til å vurdere praktiseringen av politikken for innvandring av utenlandsk arbeidskraft.*

NOU (1985, 29). *Unge innvandrere i Norge: Kommunal- og arbeidsdepartementet.*

NOU (1986, 8). *Flyktningers tilpasning til det norske samfunn: Sosialdepartementet*

NOU (2001, 20). *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven) - Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. november 1999.*

NOU (2011, 07). *Velferd og migrasjon - Den norske modellens framtid. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. mai 2009: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*

NOU (2011, 14). *Bedre integrering - Mål, strategier, tiltak: Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. april 2010: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*

Stortingsmeldinger

St. Meld (1968/69, 45). *Om arbeidsmarkedspolitikken. Kommunal- og arbeidsdepartementet.*

St. Meld (1973-74, 39). *Om innvandrere i Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St. Meld (1979-80, 74). *Om innvandrere i Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St. Meld (1978-79, 84). *Om Norges hjelp til flyktninger*.

St. Meld (1987/88, 39). *Om innvandringspolitikken*

St. Meld (1989/90, 61). *Om bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*

St. Meld (1994-95, 35). *Velferdsmeldingen*.

St. Meld. (1996-97, 17) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal og arbeidsdepartementet.

St. Meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*

St. Meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet*

St. Meld (2006–2007, 9). *Arbeid, velferd og inkludering*: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Udvalgsindstillinger

Innst. S. nr. 85 (1974-75) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitèen om innvandringspolitikken*

Innst. S. (1980/81, 183). *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitèen om innvandrere i Norge*:

Ministerielle rapporter og handlingsplaner

Vedlæg til St.prp. nr. 1 (2006-2007): *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering*: Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007

Vedlæg til St.prp. nr. 1 (2007-2008): *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. Mål for inkludering*: Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2007-2008) – Statsbudsjettet 2008

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1993). *Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse*: April 1993

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1994). *Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse – Evaluering av oppfølgingen*: August 1994

Kommunal- og regionaldepartementet (1998). *Kommunaldepartementet 1948 – 1998 – lokaldemokrati og velferd*.

Kommunal – og regionaldepartementet (2002): Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006).

Offentlige dokumenter – Danmark

Betænkninger

Betænkning nr. 589, 1971: *Betænkning om udenlandske arbejderes forhold i Danmark: Afgivet af det af arbejdsministeriet den 17. juni 1969 nedsatte udvalg.*

Betænkning nr. 1214, marts 1991: *Bedre statistik om flygtninge og indvandrere: Redegørelse fra arbejdsgruppen til forbedring af statistikken over flygtninge og indvandrere.*

Betænkning nr. 1337 (1997). *Integration - betænkning afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte Integrationsudvalg. Betænkning nr. 1337.*

Betænkning nr. 1359 (1998). *Etniske minoritetskvinders integration og retsstilling i Danmark: Delbetænkning II afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte Kvindeudvalg*

Regeringsdokumenter

Regeringen (2000). *Bedre integration – en samlet handlingsplan: Rapport fra regeringens ministerudvalg om integration og utilpassede unge.*

Regeringen (2002a). *På vej mod en ny integrationspolitik.*

Regeringen (2002b). *En ny udlændingepolitik: Regeringens udlændingeudspil.*

Regeringen (2002c). *Fælles konklusionspapir fra teknikerdrøftelserne af regeringens integrationsudspil 'På vej mod en ny integrationspolitik.*

Regeringen (2003). *Regeringens vision og strategier for en bedre integration.*

Regeringen (2005a). *En ny chance til alle - Regeringens Integrationsplan.*

Regeringen (2005b). *Beskæftigelse, deltagelse og lige muligheder til alle - regeringens handlingsplan for at nedbryde kønsbestemte barrierer til uddannelse, arbejde og foreningslivet blandt kvinder og mænd med anden etnisk baggrund end dansk.*

Ministerielle rapporter

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1993): *At møde barrierer: Rapport afgivet af udvalg nedsat af arbejdsministeriet vedrørende nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge.*

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998): *Projekter, der bryder barrierer. Opsamling på projekterne under barrierehandlingsplanen 1994-98: Pulje til fremme af gensidig kulturforståelse, Pulje til støtte af utraditionelle uddannelses – og beskæftigelsesprojekter.*

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2000): *Inspirationskatalog – projekter for etniske minoriteter.*

Finansministeriet (1988). *Modtagelse og integration af flygtninge - En undersøgelse af modtage- og integrationssystemet for flygtninge", Finansministeriets turnusgennemgang juni 1988.*

Indenrigsministeriet (1988). *Indvandrerne på arbejdsmarkedet: konferencerapport: Indvanderrådets og Indenrigsministeriets konference den 3. december 1987*

Indenrigsministeriet (1990). *Integration af indvandrere i Danmark: Beskrivelse og forslag til bedre prioritering.*

Indenrigsministeriet (1998). *Vejledning om aktivering efter integrationsloven*

Indenrigsministeriet (1999a). *Et skridt videre – En håndbog om integrationsarbejde i kommunerne*

Indenrigsministeriet (1999b). *Udlændinge '98: En talmæssig belysning af udlændinge i Danmark*

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2009). *Integration 2009 – 9 indsatsområder.*

Socialministeriet (1994). *Kontante ydelser til flygtninge og danskere.*

Undervisningsministeriet (2006). *Undervisningsministeriets Håndbogsserie Nr. 18.*

Udlændingestyrelsen (1988). *Årsberetning 1998 for Udlændingestyrelsen*

Økonomiministeriet (1997): *Økonomisk oversigt 1997.*

Politiske aftaler

Firepartsaftalen (2006). Firepartsaftale 2006 mellem regeringen, DA, LO, KL, AC, FA, FTF, LH, SALA og Danske Regioner: 13. december 2006.

Firepartsaftalen (2010). 4-partsaftale 2010 om styrkelse af den beskæftigelsesrettede integration: 8. oktober 2010

Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, 15. marts 2010: *Nye regler for at få permanent opholdstilladelse og serviceeftersyn af udlændinge- og integrationspolitikken*

Lovgivning

Lov nr. 466 af 30. juni 1993 om Nævnet for Etnisk Ligestilling

Lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov)

Lov nr. 364 af 6. juni 2002 om ændring af integrationsloven

Lov nr. 415 af 6. juni 2002 om ændring af lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer

Lov nr. 1043 af 17. december 2002 om ændring af bl.a. danskundervisningsloven

Lov nr. 375 af 28. maj 2003 om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Lov nr. 1417 af 22. december 2004 om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v

Folketingsbeslutninger og redegørelser i folketinget

Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark

B 11 den 17. november 1989: Folketingsbeslutning om bedre integration af indvandrere

Redegørelse af 12.4.1983 om indvandrerpolitikken

Redegørelse af 24/5 1994

Redegørelse nr. R 12 1995

Dansk resumé

Nærværende Ph.d. afhandling fokuserer på udviklingen i og drivkræfterne bag den 'arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken' i Sverige, Norge og Danmark fra 1970erne og frem til 2011. Ét ud af en række indsatsområder der er vokset frem i regi af velfærdsstaten som følge af, at andelen af personer med indvandrerbaggrund i befolkningen er steget. Siden 1980erne har det at integrere indvandrerbefolkningen på arbejdsmarkedet på linje med majoritetsbefolkningen fremstået som en af mest presserende indvandrerpolitiske udfordringer i de tre lande – og af god grund: Siden slutningen af 1970erne og frem til midten af 1990erne er beskæftigelsesgabets – beskæftigelsesfrekvensen blandt indfødte fratrasket beskæftigelsesfrekvensen blandt personer med indvandrerbaggrund – steget støt og stadig i dag er gabet stort – dog mindre end i 1990erne. Sideløbende hermed er det at deltage på arbejdsmarkedet i stigende grad gennem årene blevet anset som et afgørende adgangskriterium for at blive et 'fuldgyldigt' medlem af de skandinaviske velfærdssamfund.

To relaterede problemstillinger og tilhørende forskningsspørgsmål har guidet afhandlingen (Del I og Del II): Det første fokuserer på, hvad staterne i henholdsvis Sverige, Norge og Danmark har gjort for at integrere indvandrerbefolkningen på arbejdsmarkedet fra 1970erne og frem til 2011 med fokus på, om landenes statslige redskabsvalg på dette område er blevet mere forskelligt gennem årene (divergens) eller mere ensartet (konvergens).

'Indvandringsfænomenets' indvirkning på de skandinaviske lande har gennem de senere år været genstand for stor forskningsmæssig interesse, hvor særligt de indvandrerpolitiske principper og diskurser samt den politiske debat har været omgærdet med megen opmærksomhed. Litteraturen på dette område har efterladt et indtryk af betydelige landeforskelle. Særligt Sverige og Danmark er blevet fremhævet som værende hinandens modsætninger: Danmark er blevet fremhævet som 'outlieren', der har strammet den indvandrerkritiske retorik og taget pisker i brug gennem 1990erne og 2000erne. I den anden ende finder vi Sverige, som er blevet idealiseret som et progressivt land baseret på diversitet, pluralisme og etnisk ligestilling.

Mit afsæt for at belyse denne problemstilling har været, at der i den eksisterende litteratur har været mere fokus på, hvad der er 'blevet sagt' (diskurserne, retorikken og principperne) og i mindre grad på 'hvad der er blevet gjort' for at håndtere de problemstillinger, som indvandringen i den anden halvdel af det 20. århundrede har afstedkommet. Dermed er staten som aktør og som 'kollektiv problemløser' blevet overset, hvilket rejser spørgsmålet, om den eksisterende litteratur har overset vigtige tendenser samt hvorvidt det statslige redskabsvalg afspejler de indvandrerpolitiske principper og diskurser. Den begrænsede interesse for staten er bemærkelsesværdig taget statens størrelsesorden, kapacitet og lange historie som kollektiv problemløser i de skandinaviske lande i betragtning.

På baggrund af denne analysedel finder jeg, at forskellene på det indvandrerpolitiske område langt fra er så store og landene så forskellige, som de til tider er blevet fremstillet og italesat. Tilbage i 1970'erne og 1980'erne var der derimod stor forskel på den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken på det statslige niveau i de tre lande, men gennem 1990'erne og 2000'erne er disse forskelle blevet udvisket, hvilket samlet set vidner om en bevægelse mod konvergens.

Denne konklusion var afsættet for afhandlingens Del II og tilhørende undersøgelsesspørgsmål med følgende ordlyd: *I hvilket omfang kan statslig policy læring bidrage til at forklare, at målrettede arbejdsmarkedsrettede indsatser overfor indvandrere i Danmark, Norge og Sverige i perioden fra 1970 til 2011 har bevæget sig i retning af konvergens?*

Bevægelsen mod konvergens rejser tvivl om, hvorvidt den førte indvandrerpolitik på det statslige policy niveau alene er blevet drevet frem af politiske principper på målformuleringsniveauet og/eller de politiske partiers vælgerstrategiske hensyn og magtpolitiske interesser, hvilket er de forklaringstyper, der ofte er blevet fremhævet. Det teoretiske afsæt for denne analysedel har i stedet været et statsligt perspektiv på policy læring – med fokus på såvel nationale som transnationale læringsmekanismer. Et teoretisk valg der tager sit afsæt i en række antagelser om indsatsområdets samt statsapparatets karakter i de tre lande jf. ovenfor.

Teoretisk har afhandlingen haft som ambition at videreudvikle og integrere to klassiske perspektiver på henholdsvis staten og betydningen af policy læring som drivkraft for policy forandring ud fra en antagelse om, at aktørerne i staten er betinget af mulighedsbetingelserne og statsapparatets udformning. Perspektivet på staten tager afsæt i de efterhånden klassiske ræsonnementer fra den statscentrerede *'Bringing the State Back In'* litteratur (Evans et al, 1985; Skocpol, 1985), som gjorde sit indtog tilbage i 1980'erne, som et opgør med de dominerende samfundsorienterede forklaringstyper, herunder funktionalismen og behaviorismen. I nærværende afhandling stiller et perspektiv som dette sig kritisk overfor, om udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken alene er en afspejling af det omgivende samfund, herunder de socioøkonomiske omgivelser, indvandringens karakter, mediernes dagsorden, vælgernes præferencer, fasttømrede interessekonstellationer etc.

Dette perspektiv blev koblet sammen med Hugh Heclo's (1974) klassiske policy lærings ræsonnementer, som tilbage i 1970'erne var en af de første til at påpege, at velfærdsstatens udvikling ikke blot var et spørgsmål om 'powering' men *også* om at drage erfaringer, indsamle viden og om lære fra fortidens fejltagelser og succeser. Tilsammen repræsenterer disse to perspektiver et teoretisk argument der går på, at statslig policy læring også kan udgøre en vigtig drivkraft – hvis betingelserne er til stede.

Samlet set vidnede de historiske og komparative analyser af såvel udviklingen i den statslige læringskapacitet fra 1970'erne frem til 2011 samt af de konkrete læringsmekanismer om, at den

arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken indenfor landene og bevægelsen mod konvergens i høj grad kan henføres til betydning af statslig policy læring. Der var også undtagelser og andre politiske, institutionelle og socioøkonomiske forhold var langt fra uden betydning for, at udviklingen gik i den retning som den gjorde. Men samlet set havde dette teoretiske perspektiv stor forklaringskraft og de empiriske analyser understøttede frugtbarheden af at tolke læringsmekanismerne i lyset af den statslige læringskapacitet (den økonomiske, administrative og videnskæssige prioritering af området fra statens side) og de politiske rammevilkår (graden af pragmatiske, konsensus, interessevaretagelse etc.).

Udover at afhandlingens har haft som ambition at bidrage med nye empiriske indsigter om, hvordan de skandinaviske velfærdsstater har forsøgt at håndtere de udfordringer, som er opstået som følge af 'indvandrerfænomenets indtog', har den også haft som teoretisk ambition, at give staten 'en stemme' på det indvandrerpolitiske område, da den – om man kan lide det eller ej – udgør en vigtig magtfaktor. Afhandlingen rejser også et mere grundlæggende og klassisk spørgsmål: Er det betrykkende eller skræmmende, at de skandinaviske lande er i besiddelse af stater der – tilsyneladende – kan tænke og handle på egen hånd?

English summary

The focus of this dissertation is on the development in and driving forces behind the 'labour market-oriented aspect of immigrant policy' in Sweden, Norway and Denmark from the 1970s until 2011. One of a number of areas that has emerged within the context of the welfare state as a consequence of the share of persons in the population with an immigrant background has increased. Since the 1980s, the integration of ethnic minorities into the labour market on the same level as the majority population has been seen as one of the most urgent immigrant policy challenges in the three countries—and for good reason: Since the end of the 1970s and until the mid-1990s, the employment gap—the employment frequency among the native-born minus the employment frequency among persons born outside of the country —has increased steadily and the gap is currently considerable, although less than in the 1990s. Parallel to this, participation in the labour market has increasingly been viewed as a decisive criterion for access to becoming a full-fledged member of the Scandinavian welfare society.

Two related issues and associated research questions have guided the dissertation (Parts I and II): The first focuses on the actions of the state in Sweden, Norway and Denmark in order to integrate the immigrant population in the labour market from the 1970s and until 2011, focusing on whether the instruments applied in this area by the respective states have become more varied over the years (divergence) or more homogenous (convergence).

The impact of the 'immigration phenomenon' in the Scandinavian countries has been the object of considerable research interest in recent years, and the principles and discourses related to immigrant policy and the political debate have received great attention. The literature in this area leaves the impression of great differences between the countries. In particular, Sweden and Denmark are often emphasized as being opposites in this regard: Denmark has been identified as the 'outlier'—the immigration-critical rhetoric has grown more restrictive and the whip has been put to use throughout the 1990s and 2000s. In the other end of the spectrum is Sweden, which has been idealized as a progressive country based on diversity, pluralism and ethnic equality.

My basis for illustrating this issue has been that the existing literature has tended to focus more on 'what has been said' (the discourses, rhetoric and principles) and less on 'what has been done' in order to deal with the issues related to immigration in the second half of the twentieth century. The state as actor and 'collective problem solver' has thus been overlooked, which raises the question as to whether the existing literature has neglected important tendencies as well as whether the choice of instruments by the state reflects the immigrant policy principles and discourses. The limited interest for the state is remarkable given the size of the state and its capacity and lengthy history as a collective problem solver in the Scandinavian countries.

On the background of this part of the analysis, I find that the differences in the area of immigrant policy are nowhere near as great nor the countries as different as sometimes presented and articulated. Conversely, there were great contrasts in the labour market-related elements of immigrant policy on the state level in the three countries back in the 1970s and 1980s, but these differences became blurred up through the 1990s and 2000s, which as a whole testifies to a shift towards convergence.

This conclusion was the basis for Part II of the dissertation and the related research question: *To what extent can state policy learning contribute to explaining that labour market-oriented measures directed at immigrants in Denmark, Norway and Sweden in the period from 1970 to 2011 has shifted in the direction of convergence?*

The shift towards convergence raises doubts about whether the immigrant policy that has been pursued at the state policy level has been driven solely by political principles at the level of goal formulation and/or conditions related to the political parties' strategies towards the electorate and power politics, which are the types of explanations that have often been emphasized. The theoretical basis for this part of the analysis has instead been a state perspective on policy learning—with a focus on national as well as international learning mechanisms; a theoretical choice based on a number of assumptions concerning the character of the area in question as well as the state apparatus in the three countries, cf. above.

Theoretically, the dissertation has aimed at further developing and integrating two classic perspectives on the state and the significance of policy learning as the driving force for policy change on the basis of an assumption about how the actors within the state depend on the possibilities that are open to them and the formation of the state apparatus.

The perspective on the state is based on the classical reasoning from the state-centred '*Bringing the State Back In*' literature (Evans et al., 1985; Skocpol, 1985), which back in the 1980s represented a break with the predominant society-oriented explanatory models, including functionalism and behaviourism. In the present dissertation, this kind of a perspective takes a critical approach to the question as to whether the labour market-oriented part of immigrant policy is solely the reflection of the surrounding society, including factors such as the socio-economic surroundings, character or immigration, the media agenda, preferences of the electorate and hard-core interest configurations.

This perspective was coupled together with Hugh Heclo's (1974) classic policy learning reasoning, which back in the 1970s was one of the first to point out that the development of the welfare state is not merely a question of 'powering' but also gaining experience, collecting knowledge and learning from the mistakes and successes of the past. Together, these two perspectives represent

a theoretical argument about how state policy learning can also constitute an important driving force—if the conditions are present.

Altogether, the historical and comparative analyses of the development in the state learning capacity from the 1970s and until 2011 as well as the concrete learning mechanisms testified to how the labour market-related aspects of immigrant policy within the respective countries and the shift towards convergence can largely be attributed to the significance of policy learning within the state. There were also exceptions, and other political, institutional and socio-economic conditions had an impact on why the development moved in the direction that it did. Overall, however, this theoretical perspective had great explanatory power and the empirical analyses supported the utility of interpreting learning mechanisms in the light of the learning capacity of the state (the economic, administrative and knowledge prioritization of the area from the side of the state) and the political framework (e.g., degree of pragmatism, consensus, protection of interests).

In addition to aiming to contribute new empirical insights with respect to how the Scandinavian welfare states have attempted to deal with the challenges that have presented themselves together with the emergence of ethnic diversity in the population, this dissertation has also had a theoretical ambition about giving the state ‘a voice’ in the area of immigrant policy, as it—whether or not one approves of the situation—constitutes an important power factor. The dissertation also raises a more fundamental and classic question: Is it reassuring or frightening that the Scandinavian countries possess states that are apparently capable of thinking and acting independently?